

**GRASPE**  
**Groupe de Réflexion sur l'avenir du Service Public Européen**  
**Reflection Group on the Future of the European Civil Service**

**Cahier n° 31**  
**Juillet 2017**

**Sommaire**

Editorial : L'heure du réveil de l'Europe a-t-elle sonnée?	3
Le Livre blanc sur l'avenir de l'Europe	5
• Economie et politique dans l'Union Européenne	14
• La dimension sociale de l'Union Européenne	29
Le débat européen	38
• Entretien avec Mr Dimitrios Papadimoulis	38
• Entretien avec Mme Margarida Marques	41
• Dialogue avec Mme Isabelle Durant	53
• 10 propositions pour une refondation	71
• Building a Europe for the people	74
La centralisation des RH à la Commission	77
Preventing maladministration	84
Réunion publique avec Mme Margarida Marques	91
Europe : Quels bénéfices pour les citoyens ?	96
Fiche de lecture : Où va le monde ? Le marché ou la force ?	106
Petite radiographie de la fonction publique européenne	116
Tribune Libre : Dans l'ombre des populismes, les fossoyeurs de l'Europe	126
Courrier des lecteurs	131
Le régime d'assurance chômage de l'Union européenne	142

*Changer l'état des choses est aisé,  
l'améliorer est très difficile*  
**ERASME**

Diffusion strictement limitée aux personnels des Institutions européennes

Éditeur responsable : Georges VLANDAS

Rédaction : Tomas GARCIA AZCARATE, Olivier BODIN, Philippe KERAUDREN, Andréa MAIRATE, Paolo PONZANO, Bertrand SORET, Jean-Paul SOYER, Catherine VIEILLEDENT, Sylvie VLANDAS.

Site web et maquette : Jean-Paul SOYER  
Diffusion : Agim ISLAMAJ

Contributeurs

Michel AGLIETTA  
Philippe AIGRAIN  
Stéphane ANDRÉ  
Fabrice ANDREONE  
Michel ANDRIEU  
Jean-Pierre BOBICHON  
Jacques BABOT  
Jean-Michel BAER  
Angelo BAGLIO  
Bernard BARTHALAY  
Gilles BERTRAND  
Olivier BODIN  
Thimios BOKIAS  
Laurent BONTOUX  
Anastassios BOUGAS  
Didier BOUTELLER  
Kostas BOTOPOULOS  
Olivier BRUNET  
Francisco  
CABALLERO SANZ  
Yves CAELEN  
Bernard CAISSO  
Pierre CALAME  
Pino CALO  
Paraskevas CARACOSTAS  
Rui CAVALEIRO  
AZEVEDO  
Claude CHENE  
Paul CLAIRET  
Georges DASSIS  
Victoria DAVYDOVA  
Pierre DEFRAIGNE  
Jacques DELORS  
Maria Eduarda DE  
MACEDO  
Bertrand DELPEUCH  
Trémeur DENIGOT  
Isabelle DEMADE  
Yves DEVELLENES  
Jean-François DREVET  
Marie DUFRASNE  
Yves DUMONT  
Olivier DUPUIS  
Isabelle DURANT

Wolfgang ENTMAYR  
Elie FAROULT  
Tomas GARCIA  
AZCARATE  
Fernando GARCIA  
FERREIRO  
Sandrine GAETE  
Didier  
GEORGAKAKIS  
Isabel GONZALEZ  
FORTES  
Mireille GRUBERT  
Daphne HALIKIOPOULOU  
Dimitris HATZISTRATIS  
Anders HINGEL  
Thomas HENOKL  
Michel HUSSON  
Franco IANNIELLO  
Sylvie JACOBS  
Olivier JEHIN  
Philippe KERAUDREN  
Georgios KASTRINOS  
Marie LAGARRIGUE  
Eneko LANDABURU  
Notis LEBESSIS  
Roberto LENTI  
Jean-Charles LEYGUES  
Julie LEPRETRE  
Joël LE QUÉMENT  
Alain LIBEROS  
Jose Manuel LOPEZ  
CEJUDO  
Beatrice LUCARONI  
Patrick LUSSEN  
Robert MADELIN  
Andrea MAIRATE  
Bernard MARX  
Manuel MEDINA  
ORTEGE  
Olivier MERLE  
Francisco MOLERA  
APARICIO  
Ugur MULBUR  
Benoît NADLER

Koen NOMDEN  
Béatrice ORNSTEDT  
Naphsica PAPANICOLAOU  
Jaime PEREZ VIDAL  
Ines PERIN  
Victoria PEUVRELLE  
Paolo PONZANO  
Jacques PRADE  
Dorian PRINCE  
Jean-Louis QUERMONNE  
Antoine QUERO MUSSOT  
Jacques René RABIER  
Michel RICHONNIER  
Nicolas SABATIER  
Manuel SANCHIS i MARCO  
Ludwig SCHUBERT  
Burkart SELLIN  
Giovanni SERGIO  
Anne SERIZIER  
Elli SFYROERAS  
Vlassios SFYROERAS  
Kim SLAMA  
Georges SPYROU  
Piero SOAVE  
Bertrand SORET  
Jean-Paul SOYER  
Michel STAVAUX  
Béatrice THOMAS  
Johanna TOUZEL  
Roger  
VANCAMPENHOUT  
Philippe VAN PARIJS  
Alexis VAN SOLANGE  
Sofia VASILOPOULOU  
Jean-Marc VENINEAUX  
Catherine VIEILLEDENT-  
MONFORT  
Jerôme VIGNON  
Georges VLANDAS  
Sylvie VLANDAS  
Timothée VLANDAS  
David WALKER  
Henri WEBER  
Agnieszka WIDŁASZEWSKA

*Les articles publiés dans ce numéro ne reflètent pas nécessairement le point de vue de chacune des personnes ayant participé aux travaux de Graspe.*

Retrouvez nos numéros précédents : <http://graspe.eu>  
e-mail : [courrierlecteur@graspe.eu](mailto:courrierlecteur@graspe.eu)

© GRASPE 2017

Société éditrice :  
GRAACE AISBL  
23 rue du Cardinal,  
1210 Bruxelles, Belgique.

## Éditorial : L'heure du réveil de l'Europe a-t-elle sonnée?

Si les signataires du Traité de Rome d'il y a 60 ans pouvaient voir l'UE d'aujourd'hui, ils seraient sans doute agréablement surpris. Dans bien des domaines, la construction européenne a tenu ses promesses : paix, consolidation démocratique au Sud et à l'Est, coopération entre Etats, marché unique, monnaie commune, libertés et valeurs partagées et même solidarité envers les régions les plus pauvres et aide au développement.

Vu d'un œil contemporain, nous devons être lucides sans sombrer dans le pessimisme. Les crises s'enchaînent et l'Union Européenne connaît des difficultés: inégalités croissantes, problèmes de sécurité, d'approvisionnement énergétique, dégradation de l'environnement, croissance en berne.

De surcroît, un Etat a signifié son intention de la quitter, les opinions publiques doutent et condamnent une politique économique qui a échoué à rétablir la prospérité et la justice sociale.

Si le diagnostic des causes de cette profonde déception populaire est généralement partagé, la volonté commune d'agir pour y remédier tarde et il n'y a guère d'accord sur les remèdes.

Cependant, notre Europe reste malgré tout nécessaire. Elle est celle de la coopération, de la solidarité, de la démocratie et de l'état de droit. Souvenons-nous, en 1957 seuls 12 des états membres actuels étaient des démocraties. C'était le cas encore dans les années 1970. C'est dire que notre Union a un avenir. Pour nous, « les défaitistes ne sont pas des clairvoyants et les volontaristes ne sont pas des rêveurs : rejetons cette imposture ».

En cette année d'anniversaire, nous célébrons le passé car il nous permet d'aller de l'avant. Ce que nous devons faire est connu. Nous devons être indépendants au niveau énergétique, assurer nous-mêmes notre propre protection dans un monde en ébullition. Notre sécurité dépend de notre coopération. L'environnement dont la dégradation inquiète n'a pas de frontières, nous devons agir en

commun. Les inégalités doivent être combattues, ce sont elles qui constituent le ciment de nos adversaires. Nous devons cesser de sacrifier notre jeunesse. Enfin, l'innovation doit constituer une priorité car c'est elle qui prépare le futur. Pour l'ensemble de ces tâches, le rôle d'un acteur public est essentiel: notre fonction publique doit être défendue, améliorée et renforcée.

La Commission européenne a lancé avec le Livre Blanc un débat sur l'avenir de l'Union européenne. Ce débat nous concerne au premier chef, notre mission est la construction européenne. Son devenir conditionne celui de sa fonction publique. Nous voulons participer à ce débat.

Nous le faisons en recueillant des témoignages d'acteurs de premier plan, en organisant des séminaires, en proposant une analyse du Livre blanc et du document de la Commission sur la dimension sociale de l'Union, ainsi qu'en organisant un débat au sein de la fonction publique mais aussi avec des organisations regroupées dans la « Plateforme citoyenne européenne » à la création de laquelle nous avons participé.

Le numéro d'automne de GRASPE poursuivra la publication de débats avec d'autres acteurs de premier plan et analysera d'autres documents de la Commission publiés suite au Livre Blanc. La tenue sur Bruxelles d'ateliers citoyens donnera une prolongation à ces débats.

Si vous voulez prendre part à ces débats et réagir à nos articles, vous pouvez nous transmettre vos contributions ou vos réactions.

Bonne lecture et bonnes vacances

# Le livre blanc sur l'avenir de l'Europe

Le 25 mars 2017, les dirigeants des états-membres se sont retrouvés à Rome pour célébrer les Traités de Rome conclus il y a 60 ans.

A cette occasion la Commission leur a officiellement présenté son [Livre Blanc sur l'avenir de l'Europe](#) qui constitue sa contribution au projet européen à l'horizon de 2025.

Ce Livre Blanc d'une trentaine de pages met en exergue les valeurs sur lesquelles s'est construite l'Union européenne puis propose de passer en revue les moteurs du changement qui vont influencer sur la prochaine décennie, avant de proposer 5 scénarios illustrant les évolutions possibles de l'Union d'ici à 2025.

Il est indiqué en fin de document que le Président Juncker exposera "son point de vue personnel sur l'avenir de l'Union pour aider le Conseil européen à tirer une première série de conclusions" et "décider d'une ligne d'action" à mettre en œuvre pour les élections du PE en juin 2019.

Dans la mesure où il est bien précisé que ce document s'accompagne d'une invitation au débat auquel doivent participer le PE, les Parlements nationaux, les autorités locales et régionales ainsi que la société civile, Graspe estime important de faire une analyse de ce LB, de ses limites et d'apporter sa contribution au débat.

Le premier point à souligner est que ce document, dont on ne sait pas grand-chose sur le "qui" et le "comment" de son élaboration, semble avoir été conçu pour s'adresser principalement, voire exclusivement, aux états-membres; cela transparaît dans la structure du document et le choix des variables retenues tant pour analyser les "moteurs" du changement, que pour dessiner les 5 scénarios proposés. Ce "Livre blanc" est d'une nature totalement différente des livres blancs antérieurs et constitue une sorte d'adresse au Conseil européen et aux 27 EM, qui rend difficile un large débat. Cela explique peut-être l'absence totale d'indications sur les modalités et canaux mis en place pour accueillir d'autres

points de vue et des contributions émanant notamment de la société civile et de ses organisations.

Cet article se concentre en priorité sur la partie traitant des « moteurs de l'avenir de l'Europe » car c'est là que réside le fondement du découpage en 5 scénarios et du choix des domaines d'action impactés.

Dès l'introduction, le document déroule une longue liste reprenant pêle-mêle:

- les valeurs de l'Union : Paix, droit, liberté, prospérité, stabilité, dignité humaine, démocratie
- ses acquis : diversité, libertés, monnaie unique, état de droit et égalité
- les critiques qui lui sont faites et ses insuffisances: l'Europe est (trop) éloignée de ses citoyens, elle interfère (trop) dans leur vie quotidienne, elle n'apporte pas (assez) de valeur ajoutée, elle n'améliore pas (assez) leur niveau de vie, elle n'a pas su (bien) gérer la crise financière, économique et sociale
- Les difficultés qu'elle rencontre : il y a une (légère) reprise mais elle est inégale et non ressentie, les pays du voisinage sont déstabilisés, et l'Europe est confrontée à la crise des réfugiés, aux attentats, à l'émergence de nouvelles puissances, et au Brexit.

En contrepoint de cette liste à la Prévert, est affiché le fait que les crises sont aussi une opportunité - et de citer ici quelques crises du passé (échec de la Communauté européenne de défense, crise des taux de change, adhésions inabouties, referendum sur les traités)...) avec ce qui, selon les auteurs, constituerait les "avancées" (Traité de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice...)... qu'elles ont permises ; et de conclure sur le traité de Lisbonne qui « recèle encore des potentialités inexploitées ». C'est sans doute là un élément important puisque il est dit « en creux » que c'est dans le cadre du Traité de Lisbonne que s'inscrit cette réflexion sur l'avenir de l'Europe à horizon 2025

## Les moteurs de l'avenir de l'Europe

► Le titre du 1er chapitre (« un espace changeant, dans un monde en évolution ») laisse espérer une analyse dynamique de la situation de l'Union sur le plan international.

En fait, sont recensés ici quelques éléments de base sur l'Union indiquant ses forces au plan économique (Le *plus grand* marché unique, la *2ème* monnaie, la *plus grande* puissance commerciale, le *premier* donateur pour le développement et l'aide humanitaire, le *plus grand* programme de recherche multinationale (H 2020)) et au plan de sa présence à l'international (Présence de l'Union

dans les négociations internationales sur l'environnement, le nucléaire, le changement climatique, les objectifs de développement durable ainsi que dans les organisations internationales ou certains partenariats renforcés comme par exemple avec l'Ukraine ou l'Afrique).

Puis l'accent est mis sur le « déclin » relatif de l'Europe. Cet affaiblissement serait la conséquence de facteurs démographiques, économiques mais aussi d'un différentiel croissant d'investissement et de dépenses dans le secteur militaire.

Alors comment expliquer que disposant de forces intrinsèques importantes, l'Europe ait une place dans le monde qui se réduit ? La (non-) réponse apportée se base sur des extrapolations linéaires utilisant quelques indicateurs quantitatifs (% de population, % de PIB, dépenses militaires) sans interrogation sur la pertinence dans le temps de ces tendances ni sur la nature des "indicateurs".

Ainsi, il n'y a pas de véritable « diagnostic » posé ni d'identification des causes de ce déclin, comme s'il s'agissait d'une mécanique déréglée que nous, Européens, regarderions dysfonctionner en y étant extérieurs.

Quant aux défis à relever, ils seraient de 2 ordres : 1) prendre en charge la sécurité de l'Europe et ne plus se contenter d'être "une puissance douce, lorsque la force peut prévaloir sur le droit" et 2) préserver l'ouverture de l'Europe (commerce, libertés), et rendre la mondialisation "plus profitable à tous". C'est dire que plus qu'une analyse de ce qui peut expliquer ce déclin relatif et permettre d'identifier les points forts d'avenir, prévaut ici une présentation de la situation internationale qui justifierait un renforcement de l'union autour des 2 axes que sont le commerce international et la défense européenne.

► Dans le chapitre centré sur les facteurs internes de changement intitulé « Une profonde transformation de l'économie et de la société », sont mentionnées pêle-mêle des données conjoncturelles (« Après la crise, une reprise faible et inégale »), des tendances lourdes (« Vieillissement de l'Europe (âge médian 45 ans à l'horizon 2030) », et des évolutions dans la sphère du travail et de l'emploi (« nouvelles structures familiales » / urbanisation / diversification des parcours professionnels et multiplication des activités professionnelles exercées mais aussi la « Numérisation de la société qui rend floue la frontière entre salariés et indépendants » et l'accélération du cycle de « destructions/créations de métiers ».

Ces tendances conforteraient « l'urgence de continuer à s'attaquer aux conséquences de la crise » notamment le « chômage de

longue durée et l'endettement privé », ainsi qu'« aux inégalités générationnelles ».

Tout ça sans analyse des racines de cette crise et pour, *de facto*, maintenir les mêmes objectifs sans donner de pistes concrètes pour surmonter les difficultés et risques mis en exergue :

- Maintien de la « Priorité jeunesse » en soulignant le « risque réel que jeune génération soit moins aisée que celle de leurs parents »
- nécessité « de parachever l'UEM"/"renforcer la convergence des performances éco et sociales" mais "doutes" sur "l'économie sociale de marché" et sur la « capacité à répondre aux attentes/ne laisser personne de côté »
- « faire de l'Europe une économie d'avenir plus inclusive /compétitive/résiliente sera tout aussi difficile à l'avenir »
- Nous avons une « Communauté scientifique à la pointe de la recherche (ex Alzheimer) » et nous disposons de systèmes de sécurité sociale performants mais nécessité de leur "modernisation", en tenant compte des « nouvelles réalités démographiques et de l'organisation du travail »

Les défis d'avenir mentionnés « s'adapter à la numérisation », le développement de « Nouveaux métiers » et le « recours accru aux nouvelles technologies et l'automatisation » nécessitent « d'investir massivement dans les compétences », « repenser entièrement les systèmes d'enseignement et d'apprentissage tout au long de la vie ». Comment cela serait-il rendu possible en termes de compétences dévolues à l'Union, de modalités de mise en œuvre et de mesures à développer pour atteindre ces objectifs, rien n'est dit !

Et la liste de continuer, toujours sans analyse critique ni mise en perspective de ce qui n'a pas été fait ou mal fait ou comment on pourrait corriger le tir : il faut « construire la cohésion sociale », « mobiliser tout le potentiel de ses talents" « investir massivement dans les nouvelles compétences, repenser l'enseignement et l'apprentissage tout au long de la vie » et aller vers de « nouveaux droits sociaux ».

Puis sans transition ni explication (« Parallèlement ») on passe à la détermination de l'Europe « à mener une décarbonisation ambitieuse" et « une réduction des émissions nocives ». Toujours dans un registre de passivité par rapport à des forces qui s'imposeraient à nous, le salut de l'Europe tiendrait à la capacité « de nos villes, nos entreprises et nos ménages » à s'adapter.



Et reste sans réponse la question du comment et avec quels moyens valoriser et renforcer le « rôle de premier plan » que l'Europe joue dans les domaines des « villes intelligentes », de la « lutte contre le changement climatique ou dans la détention de brevets ayant trait aux énergies renouvelables ».

► A ce stade de la lecture du document, on s'interroge sur ce qui va être dit sur le 3ème « moteur » retenu à savoir « l'intensification des menaces et des préoccupations liées à la sécurité et aux frontières ».

En résumé, l'Europe post-attentats serait confrontée à un effacement de la « distinction entre menaces internes et externes » qui « change la manière dont les gens conçoivent la sécurité personnelle et les frontières », ce qui serait « paradoxal » à l'heure où les voyages internationaux n'ont jamais été aussi développés.

Les flux migratoires, en nombre et par origine, augmentent, la crise des réfugiés (1,2 millions) pose la question des frontières et de la libre circulation dans l'UE. Certains pays européens ont rétabli des frontières internes et un « vif débat a eu lieu entre les états-membres » alors que « pour des centaines de milliers de personnes qui voyagent, les frontières appartiennent au passé ».

En ne prenant pas position et en ne faisant pas de propositions pour gérer ces crises dans le respect des valeurs de l'Union et des Traités, notamment les droits des personnes et les « sanctions » encourues envers ceux qui ne respectent pas ces principes et droits, la Commission affiche ici une « neutralité » qui questionne.

► Le 4ème et dernier « moteur » d'avenir serait « une remise en cause de la confiance et de la légitimité »

Dès la 1ère phrase - « Les mutations à l'œuvre dans le monde et le véritable sentiment d'insécurité que beaucoup éprouvent ont suscité une désaffection croissante pour les institutions et les courants politiques traditionnels à tous les niveaux » - on est à nouveau dans une approche de distanciation et d'extériorisation du politique comme si les responsables politiques et plus largement les politiques publiques n'étaient pour rien dans ces « ressentis », ces « méfiances » et cette « indifférence », et n'avaient pas failli dans leur rôle.

S'ensuit une charge contre ceux- dont on imagine qu'il s'agit, entre autres, des états-membres même si ce n'est pas dit-qui ont « la propension à imputer les problèmes à Bruxelles », « à ne pas assumer les décisions communes et à toujours blâmer d'autres acteurs ».

Concernant le projet européen, compte tenu du fait qu'il existe encore un vif soutien des citoyens mais que seul 1/3 d'entre eux font confiance à l'Union, il est nécessaire de « combler l'écart entre promesses et réalisations », de « clarifier le partage des responsabilités entre niveau européen et niveau national », d'« expliquer qui fait quoi », ainsi que de rendre « plus visible l'action positive de l'Union dans la vie des citoyens ».

De façon sous-jacente, est ainsi posée ici la question clé de la subsidiarité et dans le paragraphe suivant, avec l'exemple de la lutte contre le chômage des jeunes, la question des compétences et des moyens dévolus à l'Union pour être plus efficace.

Enfin il apparaît que la construction d'un consensus est rendu plus ardue, notamment en raison d'une information plus difficile à maîtriser.

En conclusion, le tableau dressé ne s'appuie pas sur une analyse dynamique des forces économiques, sociales et politiques, et dessine le portrait d'une Europe en crise, menacée, et qui n'est ni valorisée ni appréciée.

## Les 5 scénarios pour l'Europe

C'est à partir de ce tableau que 5 scénarios sont élaborés dont trois proposent de maintenir (scenario 1) ou renforcer à des degrés divers (scenario 3 et scenario 5) les compétences et actions de l'UE, un (le scenario 2) propose de limiter l'UE au marché unique, et un (le scenario 4) invite à un recentrage sur un nombre limité de compétences et d'actions.

Suit un tableau récapitulatif de chacune des options sur leur « incidence sur 6 domaines d'action de l'UE », dont l'utilité semble être essentiellement d'indiquer le champ des possibles pour les décideurs politiques, et en particulier les états-membres de l'Union.

Les 6 domaines d'action de l'UE impactés à horizon 2025 mélangent des catégories de nature différente : deux ont trait au marché unique et au commerce ainsi qu'à l'UEM (Union économique et monétaire), deux aux domaines de la sécurité et de la justice ainsi que de la politique étrangère et de défense, et deux ont trait à des questions plus transversales qui constituent l'un un moyen (budget) l'autre un résultat (« capacité à produire des résultats »).

Enfin, quelques « instantanés » tentent d'éclairer, avec plus ou moins de bonheur, les impacts des divers scénarios sur la vie quotidienne des citoyens.

L'idée centrale et réaffirmée est que, quel que soit le scénario de base préféré, (y compris un éventuel mélange entre scénarios), il doit faire l'objet d'une décision commune (des états-membres).

La première remarque, générale, est que le choix d'une présentation en scénarios et les composantes retenues renvoient à une approche de type « impact assesment » dont on peut questionner la pertinence pour un Livre blanc. Cette approche peut être éventuellement utile dans une optique d'évaluation (y compris *ex ante*) mais plus discutable si on vise une orientation stratégique globale. Il faut dire que cela renvoie au manque de diagnostic de la 1ère partie dans laquelle les difficultés actuelles ne trouvent pas de propositions qui y correspondent : quid de comment réduire les inégalités (territoriales-laissés pour compte de la mondialisation-gap intergénérationnel-....), ou comment mieux faire connaître les résultats de l'action UE, ou comment mieux communiquer sur la construction européenne, son processus décisionnel, ses réussites, ...

Dès lors les différents scénarios semblent avoir été construits sur la base des penchants *a priori* des états-membres plus que sur l'analyse des orientations, priorités et politiques actuelles de l'Union.

Cela pourrait expliquer qu'une des options (scénario 2) soit, de façon un peu surprenante, celle d'un « exit » généralisé. Le scénario 4 pour prometteur qu'il soit (« faire moins de manière plus efficace ») propose donc de « faire moins », et pas autant ou plus, « de manière plus efficace »; en quoi et comment moins de compétences conduirait à plus d'efficacité et surtout dans quels domaines ? L'énoncé est clair -« L'UE cesse d'agir où intervient moins (...) dans les domaines du développement régional, de la santé publique, ou des volets de la politique sociale, et de l'emploi » - même si soi-disant « la 1ère difficulté pour l'UE 27 consiste à trouver un accord sur les domaines auxquels (...) il faudrait en faire moins ». Par contre, 2 nouvelles agences verraient le jour : « l'agence européenne pour l'asile » et « l'agence européenne de lutte contre le terrorisme », consacrant ainsi une tendance vers un glissement de la gestion directe communautaire vers une délégation de pouvoirs. De plus ce scénario accentue le déséquilibre existant entre piliers, en concentrant les moyens communautaires sur le seul pilier compétitivité et défense/justice au détriment du pilier social /emploi /corrections des inégalités.

Les scénarios 1 (continuité), 3 (coopérations renforcées) et 5 (on fait plus, tous ensemble) proposent des degrés de coopération gradués selon les domaines.

Mais entre le scénario 1 dans lequel « les priorités (actuelles) sont régulièrement mises à jour, il est remédié aux problèmes au fur et à mesure qu'ils surviennent » et le scénario 5 dans lequel « le sentiment que l'UE manque de légitimité ou a acquis trop de pouvoir au détriment des autorités nationales risque d'aliéner certains pans de la société », le scénario 3 s'imposerait comme une voie de progrès réaliste même si « les droits que les citoyens tirent du droit de l'UE commencent à varier selon qu'ils résident ou non dans un pays qui a choisi d'en faire plus ».

Les domaines de coopération renforcée évoqués - Défense, sécurité et justice, fiscalité et social - posent cependant des problèmes différents et l'impasse est faite sur la possibilité concrète de participer à ces coopérations renforcées si seule la volonté politique existe mais pas les moyens, et plus généralement sur le risque d'une Europe à plusieurs vitesses, le noyau dur des pays présents dans ces coopérations renforcées étant le cercle restreint de ceux qui veulent et peuvent.

En conclusion même si ce document a le mérite de lancer un débat sur les options d'avenir de l'Union, il fait l'impasse sur un certain nombre de questions fondamentales sur lesquelles une réflexion et un positionnement de la Commission seraient les bienvenus - tout en restant dans le cadre du Traité de Lisbonne.

De notre point de vue, la construction européenne s'est trouvée progressivement déséquilibrée sur le plan de la méthode, en délaissant une approche communautaire, et sur celui des priorités en sous-dotant des politiques de lutte contre des inégalités pourtant croissantes. C'est bien sûr en s'attaquant au déficit de communication et en faisant valoir le « coût de la non-Europe » qu'on pourra aussi valoriser les acquis et réalisations de l'Union, mais on ne pourra pas faire l'économie de certains rééquilibrages fondamentaux :

- Rééquilibrer vers plus de politique par rapport à l'économie : il serait souhaitable de repenser l'équilibre des Institutions et leur rôle (sans oublier le CESE/ le comité des régions, la cour de justice, la cour des comptes,...), de clarifier les processus décisionnels et plus généralement les modes de gouvernance pertinents selon les domaines d'intervention communautaire, tout en précisant les différents objectifs visés, notamment en termes de

responsabilisation des décideurs et de renforcement d'un espace de délibération et de contrôle associant davantage les citoyens.

- Dans ce contexte, la question de la subsidiarité est centrale et doit être étendue et définie selon que l'on parle d'articulation entre différents niveaux juridiques territoriaux (européen /national/ régional/ local ...) mais pourquoi pas aussi en termes d'articulation de politiques industrielles (secteurs/branches /entreprises,...) ou « citoyennes » (environnement, protection de la santé, ....) entre différents niveaux de prises de décision. En effet le niveau adéquat de subsidiarité dépend du degré d'interdépendance - plus les entités sont interdépendantes, plus elles ont besoin de coopérer pour réaliser un objectif de politique publique donné - et aussi de choix politiques - la mise en concurrence des régimes fiscaux ou sociaux a été et reste un choix politique, cependant que la réglementation environnementale a été largement communautarisée.

- Mieux penser l'articulation entre d'une part le travail législatif et le « mieux légiférer » et d'autre part la mise en œuvre par la Commission de politiques qui demandent des moyens-financiers et humains à la hauteur des objectifs définis dans le cadre des programmes et projets.

- Au niveau des politiques communautaires restaurer un équilibre entre les politiques en faveur du marché et de la compétitivité des entreprises et celles destinées aux citoyens (solidarité /chômage /jeunes /pauvreté /égalité des chances...) sans lesquelles on verra un accroissement des tensions et une montée des replis nationaux. Il s'agit là d'une question clé car un désajustement durable, voire croissant, entre une union économique et monétaire et une union sociale et fiscale compromet l'avenir de l'Union. C'est pourquoi la question du renforcement des mécanismes et politiques de solidarité entre les citoyens européens s'avère centrale.

- Revisiter les règles de concurrence et les aides d'état qui s'inscrivent dans le cadre du marché intérieur alors que l'Europe doit produire (et pas seulement consommer) dans un contexte de concurrence internationale renforcée et de conditions de production mondialisées, notamment dans des secteurs d'avenir (robotique, énergies renouvelables,...)

Avancer dans la définition et la construction d'une Europe plus solidaire et plus forte nécessite de s'attaquer ensemble à ces chantiers de la pensée et de l'action, afin qu'il ne soit plus écrit que la Commission " seem(s) to avoid discussing the big problems everybody else is talking about."

# Le Livre Blanc sur l'Avenir de l'Europe : économie et politique dans l'Union Européenne

*« La France a le taux d'impôt sur les sociétés le plus élevé de l'Union européenne (33,33 %). Il est impératif de baisser le taux à la moyenne européenne, soit 22 %, d'ici 2020. », MEDEF (Organe du patronat français), 2017, « Le monde change, changeons la France »*

*« Les quatre libertés de circulation ne sont pas négociables... L'économie allemande doit devenir plus attractive... L'Allemagne est soumise à une concurrence fiscale intense » D.Kempf, (Président de l'Association Fédérale de l'Industrie Allemande), 10/4/2017, Interview au Franfurter Allgemeine Zeitung.*

Cette note vise à éclairer la relation entre l'économie et le politique qui sous-tend le Livre Blanc sur l'Avenir de l'Europe<sup>1</sup>. Le Livre Blanc met en effet le doigt sur deux points importants. Le premier est qu'il existe un besoin accru de politiques publiques pour faire face aux défis sociaux et environnementaux. Le deuxième est qu'il n'est plus possible de raisonner de façon binaire : Etat national ou Europe, méthode communautaire ou intergouvernementalisme. La fabrique du consentement démocratique aux droits et obligations découlant des législations et juridiction européennes est devenue complexe et multidimensionnelle. En témoigne la présentation de cinq scénarii qui s'articulent autour de plusieurs options : plus ou moins de « marché intérieur », unicité ou fragmentation, plus ou moins de politiques communes, plus ou moins de budgets. En réalité, les interdépendances économiques et financières, comme celles juridictionnelles et administratives, entre les niveaux européens et nationaux sont devenues telles qu'il n'est plus possible dans de nombreux cas d'attribuer à l'un des deux niveaux la responsabilité des résultats des politiques menées. Ce n'est qu'en pensant l'imbrication de ces deux niveaux que peuvent se concevoir et s'évaluer dans l'UE de nombreuses politiques publiques. Les

<sup>1</sup> Cette note ne traite que des aspects économiques du Livre Blanc

deux citations en exergue illustrent de façon caricaturale comment les intérêts particuliers nationaux peuvent prendre l'Europe en otage pour imposer leur solution préférée au niveau national. Sera-t-il possible ou non de combler le déficit en politique publique qui est en même temps un déficit démocratique ? Tel est un des enjeux majeurs des réformes sur lesquelles la réflexion est engagée. Cette note s'attache à montrer si et comment les différents scénarii peuvent combler ce déficit.

## **Un besoin accru et non couvert de politiques publiques**

Pour le Livre Blanc, les évolutions du monde, les « moteurs » du changement impliquent un besoin grandissant de politiques publiques et de révision des droits sociaux et environnementaux: le travail européen moyen serait amené à avoir « une carrière comptant plus de dix activités professionnelles », la numérisation rend « floues les limites entre salariés et indépendants<sup>2</sup> », un investissement massif dans l'éducation initiale et tout au long de la vie est indispensable, « de nouveaux droits sociaux devront être mis en place ». La perspective de devoir changer dix fois dans sa vie d'activités professionnelles avec ce que cela peut comporter de pertes de relations sociales et de repères culturels est peut-être une source de jouissance pour ceux qui disposent d'un bon capital relationnel, culturel, cognitif et financier qui leur permet d'amortir les chocs. Elle l'est probablement moins pour ceux qui en sont démunis et sont confrontés à des incertitudes majeures sur ce que sera leur quotidien dans un avenir même proche et qui expriment donc la demande d'une politique qui leur semble propre à réduire ces incertitudes..

Le changement technologique n'est pas seul à générer un surcroît de demande de politique publique. S'y ajoutent la transformation énergétique et le vieillissement des populations. S'y ajoute aussi la concentration des populations, de la valeur ajoutée et des services publics dans les métropoles qui s'accompagne d'un appauvrissement relatif, sinon absolu, des territoires ruraux. En outre, si le Livre Blanc met le doigt sur les risques d'une précarité grandissante, il est curieusement très peu prolixe, sinon silencieux, sur la question des inégalités de revenus et de patrimoines. Une étude empirique récente du FMI confirme le besoin croissant d'intervention publique pour lutter contre les inégalités monétaires. Pour ce qui concerne la distribution des

---

<sup>2</sup> Notons qu'il ne s'agit pas d'une conséquence inéluctable de la technologie, mais d'une inadaptation du droit à des nouvelles formes d'organisation du travail, en d'autres termes que la frontière est juridique et donc déterminée par le politique et non par la technologie.



revenus primaires, c'est à dire avant redistribution, le progrès technologique demandeur de capital et de travail hautement qualifié est une des principales sources de la montée des inégalités dans les pays développés. En deuxième vient le degré d'insertion dans l'économie mondiale au travers des investissements directs croisés (le commerce de biens n'aurait pas en soi d'impact significatif sur les inégalités). Un troisième déterminant est la réglementation du travail : plus le marché du travail est flexible, plus fortes sont les inégalités. Sans surprise, le niveau des dépenses publiques et le taux marginal d'imposition des revenus déterminent le niveau des inégalités après redistribution. La lutte contre les inégalités comme la lutte contre la précarité nécessite un surcroît de politiques publiques. Elles peuvent le faire en redistribuant classiquement les revenus, ou en adaptant et renforçant l'offre de services publics. Il faut tout autant agir sur les revenus primaires, par exemple au travers de salaires minima, car l'expérience montre que l'instrument budgétaire, impôts et transferts, ne peut pas tout faire.

## **Des politiques publiques dont l'efficacité est érodée**

Corriger les conséquences sociales du fonctionnement des marchés au niveau européen n'est pas dans l'ADN de la construction européenne. Les trois grands traités qui ont « fait » l'Europe économique et financière d'aujourd'hui, le Traité de Rome (1958) avec l'Union douanière et les principes de non-discrimination et de libre circulation, l'Acte Unique (1986) avec le Marché Intérieur et Maastricht (1992) avec l'Union Monétaire ont essentiellement permis de décider des réglementations nécessaires au renforcement et à l'extension des mécanismes de marché même si quelques standards sociaux minima étaient fixés et si la « méthode ouverte de coordination » devait permettre une convergence vers le haut des standards sociaux. Le dogme est bien établi selon lequel l'action au niveau européen se justifiait par le surcroît d'efficacité économique que donne un marché « unifié », tandis que pour l'essentiel la source des solidarités était nationale, voir locale. L'espoir, l'illusion ou la prétention était que le « politique » suivrait nécessairement l'intégration économique et que des politiques régionales alimentées par des fonds structurels d'ampleur limitée apporteraient les corrections nécessaires. Mieux encore, jusqu'à la crise de 2008, l'illusion a été entretenue que les marchés financiers étaient l'instrument doté de la meilleure rationalité pour transférer aux pays du sud de la zone euro le surplus d'épargne indispensable à leur rattrapage.



Mais il n'est plus possible d'ignorer que la construction européenne a un impact – même non-intentionnel - sur les inégalités et la précarité, sur la capacité des Etats à les combattre et sur les déséquilibres entre les régions du sud et du nord de l'Europe. Elle le fait indirectement en facilitant le choix pour les entreprises de localiser la production là où les coûts sont les plus favorables, et donc en affaiblissant le pouvoir de négociation des salariés ou des pouvoirs publics locaux souhaitant attirer des investisseurs. Elle le fait aussi en organisant de facto une course au moins disant fiscal et social à laquelle les Etats ne peuvent que difficilement résister.<sup>3</sup> A cela s'ajoute le fait que les économies nationales, leurs institutions et structures de production héritées du passé, ne sont pas égales face aux pressions concurrentielles internes et face à l'ouverture sur l'extérieur de l'économie européenne ainsi que face aux bouleversements technologiques en cours. Et, pour les pays de la zone euro, la gestion asymétrique des politiques d'ajustement fait que les pays déficitaires supportent quasiment à eux seuls le coût des rééquilibrages macroéconomiques internes. En conséquence, depuis la crise de 2008, les inégalités ont augmenté en Europe sous le double impact de de l'augmentation des inégalités dans chaque pays et de celles entre les pays de la zone Euro.

Il existe donc une demande légitime et pressante de s'emparer au niveau européen d'une question fondamentale : comment redonner au politique le pouvoir nécessaire pour corriger au bénéfice des populations de tous les pays les conséquences non acceptées du fonctionnement des marchés alors que des bouleversements affectent la nature du travail et sa rémunération et que des incertitudes majeures planent sur l'ordre sur économique mondial? L'Europe n'est pas responsable des numérisation et robotisation de l'économie et n'est qu'une partie prenante parmi d'autres de l'ordre commercial, économique, social, environnemental et climatique mondial. Elle n'est pas responsable non plus des blocages bien réels qui peuvent exister au niveau national. Mais elle est de toute évidence de moins en moins convaincante lorsqu'elle prétend aider à maîtriser dans un monde globalisé l'érosion de la souveraineté politique des Etats dont les citoyens continuent légitimement à attendre qu'ils les représentent, les sécurisent et distribuent de façon équitable revenus et risques. L'hypothèse a été avancée que le « désir de murs » qui s'est emparé de beaucoup dans le monde occidental se nourrit à deux sources : une vision identitaire du citoyen « s'identifiant » à son Etat-Nation, résultat d'une insécurité culturelle et l'attente d'écue

<sup>3</sup> Voir par exemple P. Lamy, N. Gnesotto avec J.M. Baer, Où va le monde ? (2017, Odile Jacob), p. 182 ou l'article sur les inégalités en Europe, GRASPE, Juillet 2016.

qu'adresse le citoyen à l'Etat au nom du contrat social<sup>4</sup>, résultat d'une insécurité économique. Les discours antieuropéens puisent également dans ces deux rationalités. Mais il y a fort à parier que, pour la construction européenne tout au moins, l'argument identitaire pourrait rapidement être réduit à l'insignifiance sous réserve de ne plus être nourri par un déficit structurel de politique<sup>5</sup>.

Les citoyens européens ont compris, mieux que ceux qui renvoient la balle de Bruxelles aux capitales nationales et vice versa, que leur sort individuel dépend de l'interaction des politiques européenne et nationale. Il est compréhensible que ceux qui se perçoivent perdants – quel que soit le critère qu'ils s'appliquent - développent à l'instigation de quelques tribuns une nostalgie du monde d'hier, pas d'avant-hier. Pour eux, hier ce n'est pas la guerre – la guerre, c'était avant-hier. Hier ce sont des Etats-Nations qui protégeait leur revenu et leur statut des vicissitudes du monde extérieur par des restrictions à la libre circulation des capitaux et des travailleurs, des barrières aux frontières filtrant les biens et le recours à des ajustements de change. Que le retour à l'identique ne soit pas possible, ne change rien à l'affaire. Il ne sert à rien de répéter que le « nationalisme, c'est la guerre », ni que le retour au monde d'avant 1992 et l'Union Monétaire serait une catastrophe si l'on n'apporte pas la preuve que dans une économie en moyenne plus riche qu'elle ne l'a jamais été, il est possible de ne pas laisser s'étendre la pauvreté et la précarité.

Il s'agit bien de revisiter la vision de R. Schuman mise en exergue du Livre Blanc sur l'Avenir de l'Europe : « L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait ». Il y a bien eu des réalisations concrètes, le Marché intérieur et l'Union Monétaire. Mais ont-elles créé « une solidarité de fait »?

<sup>4</sup> W. Brown, 2010, Walled States, Waning sovereignty, Zone books, New York

<sup>5</sup> Enfin, soyons précis, l'argument identitaire pourra être réduit sous réserve aussi que cessent et soient sanctionnées les rodomontades vulgairement nationalistes et xénophobes des Dijsselbloem et que ne soit plus propagée la fiction qu'il est possible de faire une union économique et monétaire sans transferts (« Keine Transferunion »).

## **Limites des scenarii 1 (S'inscrire dans la continuité) et 2 (Rien d'autre que le marché unique)**

Ces deux scenarii laisseraient l'Union à la merci de votes EXIT au gré des agenda électoraux. Le politique restera incapable de répondre aux attentes des populations dans des domaines essentiels pour maîtriser les conséquences du fonctionnement du marché. Non que les institutions actuelles n'aient pas produit des résultats dans certains domaines. Des résultats excellents ont par exemple été obtenus pour fixer des normes élevées en matière environnementale et de protection de la santé des consommateurs<sup>6</sup>. Dans certains domaines comme la fiscalité, les conditions de travail ou le droit du travail, cette méthode n'est cependant plus à la hauteur des attentes. Les divergences d'intérêt ou de vue entre Etats démocratiques sont en soi légitimes. Le problème est que dans l'état actuel des institutions, elles freinent ou bloquent des processus de décision. Mais, l'absence de décision au niveau européen ne signifie pas que les Etats-membre disposent d'une marge d'autonomie supplémentaire dans la conduite de leurs politiques. A défaut de décision au niveau européen, la solution est en effet bien la mise en concurrence des réglementations. Cette concurrence force chaque Etat à s'aligner peu ou prou sur ses voisins dès lors que les agents économiques peuvent arbitrer entre différentes juridictions. Il en résulte une course au moins-disant fiscal ou social. Le paradoxe est que la règle de l'unanimité ou même de la majorité qualifiée censée protéger la capacité des Etats à mener les politiques souhaitées par leurs majorités nationales, ne fait que protéger ceux qui disposent de la minorité de blocage et ne protège que dans un sens, celui favorable aux agents les plus mobiles. La coordination des politiques a bien lieu mais elle s'impose en forçant la main des gouvernements et des assemblées représentant les citoyens dans une seule direction.

## **« Scénario 3 : Ceux qui veulent plus font plus » : oui, mais...**

Dans ce scénario, des coalitions de volontaires feraient plus en commun, notamment dans le domaine fiscal et social tout en préservant le statut des autres. La procédure de coopération renforcée qui permet à un nombre limité d'Etats-Membres d'agir en commun ouvre déjà des opportunités pour redonner du pouvoir

<sup>6</sup> Il est essentiel à cet égard que la confiance des citoyens européens dans les processus de décision et dans la surveillance de la mise en œuvre ne continuent pas à être minés par un manque de transparence ou des suspicions de conflits d'intérêt, comme cela est devenu trop fréquent

au politique dans les Etats où le besoin se fait sentir de façon pressante. Or, dans le domaine économique seulement deux procédures ont été engagées depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam (1997). Une, sur un brevet européen, pourrait entrer en vigueur fin 2017 tandis que les négociations sur l'autre (taxes sur les transactions financières) sont enlisées<sup>7</sup>. Comment expliquer ce désintérêt ? En réalité, une politique harmonisée n'est très souvent avantageuse que si tous y participent. Une coopération renforcée entre un groupe limité d'Etats permettrait souvent à ceux qui ne participent pas d'être avantagés au détriment de ceux qui participent. Ceci est typiquement le cas lorsqu'il s'agit de fiscalité mais aussi de normes sociales ou environnementales. Par exemple, une coopération renforcée de lutte contre l'évasion fiscale des personnes physiques n'a de sens que si l'échange d'information inclut tous les pays. Si non, principe de liberté de circulation des capitaux aidant, les pays qui ne participent pas pourront même bénéficier d'un afflux supplémentaire de capitaux souhaitant échapper au renforcement des contrôles dans leur zone. De façon similaire, la tentative d'imposer les transactions financières ou un taux minimum d'imposition des sociétés se heurte à la menace de délocalisation si elle n'inclut pas tous les pays. Et une politique coordonnée des salaires minimaux au sein de la zone euro ne sera viable et pourra contribuer au rééquilibrage des déséquilibres internes que si elle inclut tous les pays, tout au moins les grands et ceux de taille moyenne.

Dans ces conditions, le scénario 3 du Livre Blanc (« Ceux qui veulent plus font plus,... en préservant le statut des autres ») ne risque-t-il pas d'être illusoire ? Il n'y aura pas de renforcement significatif du politique même pour des groupes limités de pays sans donner à ceux qui coopèrent les moyens de se protéger de la concurrence de ceux qui ne souhaitent pas participer. Cela nécessitera le cas échéant une régulation substantielle, voire une réinterprétation de la portée des libertés de circulation. C'est d'ailleurs la crainte de ce protectionnisme qui explique la résistance des nouveaux Etats-membres au concept de l'Europe à plusieurs vitesses.

Il paraît donc essentiel qu'un débat s'engage sur les modalités de la coopération limitée à un nombre restreint de pays. Lorsqu'un nombre important d'Etats membre représentant une majorité, voire une grosse minorité de la population souhaite une coopération renforcée, ils devraient avoir la possibilité sinon de « changer le statut des autres », du moins de le différencier. Par

---

<sup>7</sup> Une coopération renforcée adoptée récemment porte sur un parquet financier européen.

exemple, cela pourrait signifier que des pays qui s'entendent sur des mesures éliminant l'évitement fiscal des sociétés appliqueraient un régime différencié en matière de déclaration fiscale des filiales ou même d'accès aux marchés publics, selon que la maison-mère a sa résidence fiscale dans un pays participant ou non à la coopération renforcée. Ou bien, les pays qui ont convenu d'une harmonisation des conditions ou de certaines procédures du droit du travail pourraient appliquer un régime différencié aux travailleurs détachés, par exemple pour la durée de la prestation ou la protection sociale selon qu'il s'agit d'un pays participant ou non à la coopération renforcée (par exemple, accès à certaines assurances sociales, notamment chômage)<sup>8</sup>. Bien entendu, les termes de cette différenciation devraient être en lien avec la nature de la coopération renforcée et ses effets proportionnés. En outre, le budget communautaire pourrait être utilisé pour favoriser des coopérations renforcées, par exemple pour des aides à la mobilité ou à l'accès à des formations professionnelles bénéficiant d'une reconnaissance européenne.

Quelque peu sacrilège, cette proposition n'en aurait pas moins des avantages considérables. Elle lèverait des obstacles à des coopérations entre un nombre limité de pays. Elle empêcherait certains gouvernements « en principe prêts à une coopération renforcée » de se cacher derrière le risque de concurrence pour refuser d'avancer (comme cela est le cas avec la taxe sur les transactions financières et la crainte de délocalisation des transactions financières). En même temps, elle forcerait à des débats sur les coûts et les bénéfices de la construction européenne dans des pays qui refusent de coopérer et accroîtrait l'incitation de ces derniers à coopérer. Elle permettrait aussi une certaine réversibilité de la décision de coopérer. Un pays qui constaterait que la coopération a des coûts non anticipés trop élevés pourrait sortir de la coopération sans dommage pour ses partenaires. La décision de coopérer ou non reviendrait ainsi au débat politique national. Par exemple, s'il avait été possible d'imposer une déclaration ou autorisation préalable à tous les virements bancaires non commerciaux avec des pays qui refusent de lever le secret bancaire, gageons qu'une solution au problème de l'évasion fiscale des personnes physiques aurait été trouvée plus rapidement. La menace de restrictions à la liberté de circulation aurait suffi à amener les pays récalcitrants à la table de négociation. Le résultat obtenu aurait été le même, voire plus efficace en termes de politique (libre circulation des capitaux et renforcement de la politique communautaire contre l'évasion fiscale).

<sup>8</sup> De telles dispositions sont envisagées dans le document de réflexion sur la dimension sociale de l'UE adopté par la Commission le 26 avril 2017.

Fondamentalement, une telle approche permettrait de rééquilibrer droits et obligations, principe de concurrence et principe de solidarité. En termes plus populaires, prétendre au beurre et à l'argent du beurre est de moins en moins bien accueilli et fournit aux sirènes anti-européennes des arguments de poids. La crainte exprimée porte sur le coût engendré par la perte d'unicité du marché intérieur et sur le risque de sa fragmentation qui, une fois enclenchée, s'accélérerait. Mais le risque réel lié à une fragmentation régulée et contrôlée doit être mis en balance avec celui d'une incapacité de la politique de répondre aux attentes des citoyens et du rejet global de la construction européenne qu'il entraîne. La liberté des uns de ne pas coopérer se paie trop souvent par l'incapacité des autres à mettre en œuvre des politiques souhaitées par leurs citoyens.

### **Plus de subsidiarité : le scénario 4 (Faire moins mais de façon plus efficace)**

Ce scénario fait résonner la douce musique de la subsidiarité. Puisque l'on fera moins au niveau européen, on pourra le faire de façon plus efficace et on pourra faire plus au niveau national. Le problème dans l'approche du Livre Blanc est de viser l'efficacité de la politique au seul niveau européen. Cependant, comme nous l'avons vu, faire moins au niveau européen ne signifie pas nécessairement élargir les choix laissés aux Etats-Membres. Or, ce qui compte n'est pas d'améliorer l'efficacité de la seule politique « européenne » ou de la seule politique « nationale », mais de la combinaison des deux. Il faut donc donner au principe de subsidiarité une substance qui aille au-delà d'une simple réflexion sur l'attribution formelle d'une compétence à l'un ou l'autre niveau. Trois moyens s'offrent à cet effet : des accommodements raisonnables avec le principe de libre circulation, une plus grande attention aux conséquences de politiques communautaires sur le tissu socio-économique de chaque Etat-Membre, une relativisation du principe de concurrence comme source unique d'efficacité économique.

- **Accommodements « raisonnables »**

Pour conserver une certaine marge de manœuvre aux Etats, le législateur européen a déjà recours à ce que l'on peut appeler des « accommodements raisonnables » avec les principes de liberté de circulation, du droit d'établissement et de libre prestation de service. Le projet de directive « equal pay for equal work » portant sur le travail détaché en est un exemple : adopté, il aura pour effet de restreindre la liberté de contrat du salarié détaché

avec son employeur du pays d'origine et protégerait de ce fait les conditions locales ou nationales d'emploi du pays destinataire. Un tel accommodement existe d'ailleurs déjà en partie car les règles en vigueur pour le travail détaché interdisent en particulier une rémunération qui serait inférieure au salaire minimum prévalant dans le pays destinataire de la prestation. Dans le domaine environnemental, l'autorisation donnée aux Etats-Membres d'interdire l'utilisation locale d'OGM autorisés par ailleurs à la commercialisation en Europe en est un autre. La large délégation aux Etats-Membres du contrôle des aides d'Etat mentionnée dans le Livre Blanc en est une troisième. Toutefois, de tels « accommodements raisonnables » nécessitent aussi des décisions politiques qui sont certes plus faciles à conclure qu'une politique commune. Dans l'état actuel, elles peuvent néanmoins être aussi durablement bloquées. La solution par défaut d'accommodement raisonnable est et reste la mise en concurrence des réglementations, laissant dans ce cas les décideurs politiques nationaux largement impuissants face au marché.

#### • **Mieux évaluer**

Lorsque des accommodements raisonnables ne peuvent être décidés, le moyen, le plus évident, est d'analyser systématiquement et profondément les conséquences re-distributives de politiques envisagées, en particulier dans les évaluations d'impact qui précèdent les décisions de la Commission. Celles-ci devraient non seulement inclure l'analyse de la redistribution des revenus entre différents groupes socio-économiques dans chaque Etat-membre pris séparément, mais aussi celle de la redistribution des risques de fluctuation de ces revenus<sup>9</sup>. Et l'évaluation devra aussi inclure un jugement sur la capacité des pays à mettre en œuvre des politiques permettant de rendre ces redistributions soutenables. Ces capacités devraient aussi être prises en compte lorsque la Commission fait son choix entre différentes options. Il serait certes possible d'argumenter qu'il revient, au cas par cas, à chaque pays de faire ces évaluations et d'en tirer les conséquences tant pour son positionnement européen que pour la conduite de sa politique interne. Ce serait méconnaître que les pays ont des capacités différenciées pour anticiper avec justesse l'impact socio-économique des politiques européennes et encore plus pour en maîtriser les effets. Ce serait aussi méconnaître que le rejet de politiques européennes même dans un petit nombre de pays ébranle l'ensemble de l'édifice et que tous doivent être intéressés

<sup>9</sup> Par exemple, le passage d'un marché de produits agricoles local et protégé à un marché ouvert réduit les risques de fluctuations de prix liées à des aléas climatiques pour les consommateurs, mais augmente les risques subis par les producteurs locaux dont les revenus dépendront aussi des aléas climatiques chez leurs concurrents.



à une acceptation large et durable des politiques européennes quitte à accepter ce qui de leur point de vue semble être une politique sous-optimale.

Deux grands chantiers sont ouverts pour approfondir le marché intérieur : le secteur de l'énergie et celui du numérique. La Commission en attend des gains substantiels en termes d'efficacité économique. Il ne fait cependant pas de doute que les décisions qui seront prises auront un impact social significatif, par exemple sur la précarité énergétique<sup>10</sup> ou le statut des travailleurs de plateformes numériques. De façon similaire, la conclusion d'accords commerciaux n'est pas neutre en termes de distribution des revenus et des risques. Il est important en conséquence que les conséquences sociales des différentes options et la capacité de chacun des pays à faire effectivement face soient minutieusement évaluées, le cas échéant sur la base de méthodologies révisées. Si, par exemple dans certains pays, des dispositions de lutte contre la précarité énergétique s'avéraient incompatibles avec un marché unique de l'énergie, il serait essentiel d'assurer que des arrangements alternatifs aussi efficaces existent, non seulement en principe, mais aussi dans leur mise en œuvre. La recherche la plus récente montre que les politiques publiques efficaces sont des politiques qui tiennent compte du contexte culturel et social autant qu'économique et des politiques qui ont été soumises à expérimentation. Ces savoirs et savoir-faire sont d'ailleurs déjà promus par la Commission au travers de programmes de soutien à l'innovation sociale.

- **Relativiser l'efficacité du principe de concurrence**

Il existe de nombreux cas dans lesquels une production économiquement viable et socialement équilibrée doit s'appuyer sur des coopérations volontaires entre différents acteurs et non sur un principe de concurrence. Il en est en particulier ainsi lorsqu'il s'agit de gérer et/ou produire un bien commun. Sous l'impulsion en particulier des travaux empiriques et théoriques de E. Ostrom, « Nobel » d'économie, des progrès considérables ont été réalisés au cours des dernières années vers une meilleure compréhension des conditions d'une coopération efficace entre des acteurs autonomes. Parmi ces conditions, trois méritent d'être retenues ici : premièrement, la possibilité d'identifier qui est un utilisateur actif/contributeur au commun et qui ne l'est pas selon des règles claires, reconnues par tous les acteurs et adaptées aux conditions locales ; deuxièmement, que la plupart des utilisateurs

---

<sup>10</sup> Voir par exemple, l'étude financée par le programme cadre « Energy poverty and vulnerable consumers across the EU : analysis of policies and measures », en particulier recommandation 7



/contributeurs, et eux seuls, participent à l'élaboration /l'amendement des règles de gestion du commun et de la distribution des coûts et des bénéfices ; troisièmement, que l'instance supérieure (le législateur, le gouvernement) reconnaisse le droit des utilisateurs/contributeurs de fixer eux-mêmes leurs règles de fonctionnement : en bref, identification précise et (re)connaissance mutuelle des « coopérants », appropriation des règles et autonomie dans la gestion. Notons que l'autonomie de gestion n'empêche pas l'instance supérieure de fixer des conditions ou objectif d'ordre public, comme des revenus minimaux, la préservation d'un site naturel, ou la sécurisation notariale des transactions sur le foncier et d'évaluer sa réalisation. Mais les résultats de la recherche suggèrent que l'instance supérieure devrait s'abstenir d'intervenir dans l'organisation même de la coopération, sauf échecs répétés de cette coopération par rapport aux objectifs fixés.

Dans une telle perspective, on peut par exemple s'interroger sur la pertinence d'une action engagée par la Commission en juillet 2016 contre l'Autriche au nom de la liberté de la prestation de services parce qu'il est interdit à des moniteurs de ski non établis au Tyrol d'exercer<sup>11</sup>. Que cette obligation de résidence protège les niveaux et la stabilité du revenu des moniteurs résidant localement ne fait pas de doutes, même si les autorités autrichiennes se doivent d'avancer des arguments alternatifs pour la justifier (sécurité). Il est clair aussi qu'elle contrevient au principe de la libre prestation de services<sup>12</sup> dont la justification économique est l'efficacité supérieure de marchés concurrentiels. Or, s'agissant de la gestion d'un bien commun non reproductible (domaine skiable) nécessitant des contributions de nombreux acteurs autonomes locaux (y compris au travers des finances publiques locales) pour en préserver les qualités et la réputation (hôtellerie, infrastructure, accueil et enseignement qualifié, sécurité...), cette justification est douteuse. L'expérience et la théorie de la coopération et des biens communs prévoient même que l'intervention d'un tiers dans l'organisation et l'ouverture non contrôlée de l'accès à la gestion d'un bien commun aura des effets négatifs sur les apports des acteurs traditionnels, sur le « capital social » ainsi que sur la confiance nécessaire à la pérennité de toute coopération. Il est théoriquement probable et empiriquement vérifiable (et de nombreuses fois vérifié dans des situations similaires) que la protection des revenus des moniteurs par des mesures restreignant

<sup>11</sup> Sauf à prendre en charge des groupes venant du pays dans lequel ils sont établis.

<sup>12</sup> Contravention éventuellement justifiée par les raisons invoquées par l'Autriche

l'accès à l'exercice de la profession à un nombre limité d'individus bien identifiables et identifiés est une des contreparties de leur sens des responsabilités pour le site et de leur engagement « volontaire » dans la préservation de sa qualité et de la sécurité. Certes, l'obligation de résidence ne garantit pas la sociabilité et un comportement « coopératif » de chacun. Mais elle en augmente très sensiblement la probabilité si on compare à une situation dans laquelle l'accès à la ressource est ouvert à un groupe anonyme et pratiquement illimité. Bien entendu, il ne pourrait s'agir d'imposer une condition de nationalité, mais bien d'assurer que ceux qui exploitent en commun avec d'autres une ressource contribuent pour leur part.

Il faut certes utiliser cet argument avec circonspection. Il existe des coopérations qui échouent ou qui échouent à réaliser des objectifs légitimes fixés par l'instance supérieure tout comme une administration organisée hiérarchiquement ou un marché peuvent être mis en échec. Et toutes les protections de revenus ne méritent pas d'être préservées. Plus de 5500 réglementations de services professionnels (y compris dans le domaine de la santé) ont été notifiés à la Commission<sup>13</sup>. Bien que non ouvertement discriminatoires, ces réglementations restreignent de fait la mise en concurrence des prestataires nationaux avec des prestataires d'autres pays. La Commission a adopté en Janvier 2017 une proposition de directive<sup>14</sup> qui normalise les évaluations d'impact que les Etats membres devront utiliser à l'occasion de toutes les futures réformes de ces réglementations. Selon le projet de directive, les évaluations ne devront être basées que sur une identification précise du risque justifiant la réglementation, sur une vérification que la réglementation est adaptée et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire, qu'il n'existe pas de moyens alternatifs moins restrictifs et, last but not least, sur une prise en compte l'impact économique de la réglementation au travers de son effet sur la concurrence et la libre circulation des services et des personnes. Or il est probable que nombre des réglementations potentiellement réformables ont ou ont eu comme objectif premier ou comme effet incident important de favoriser la coopération entre professionnels préservant un bien commun, ne serait-ce que la confiance des consommateurs. En suggérant de n'évaluer l'impact économique qu'au travers du principe d'un marché concurrentiel et ouvert l'approche que le projet de directive entend imposer aux Etats-membres pour les évaluations d'impact semble indûment restrictive. Elle ne tient pas compte des résultats les plus récents de la recherche en sciences économiques et sociales, notamment des relations complexes qui

<sup>13</sup> Commission Européenne, SWD (2016) 463 P. 18

<sup>14</sup> COM(2016) 822

existent entre incitations monétaires, respect d'une réglementation, esprit de coopération et souci éthique ou de bonne réputation.

## **Le scénario 5 « Faire beaucoup plus ensemble » : idéal et objectif**

Les fondements de la maison « Europe » craquent. Un habitant la quitte. D'autres testent déjà la compatibilité de la cohabitation avec une vision nationaliste et autoritaire de l'exercice du pouvoir ou rêvent de le faire; d'autres encore, et pas des moindres, rêvent eux aussi tout haut de quitter la vieille maison qu'ils perçoivent comme un carcan. L'Europe qui se disait « protectrice » déçoit. Un « désir de mur » se substitue progressivement au « désir d'échange ». Et l'Europe est aussi, jusque dans les discours de ceux qui en principe la défendent, instrumentalisée au bénéfice d'intérêts particuliers.

L'histoire montre que les régimes politiques peuvent et savent se transformer pour faire face aux changements et se stabiliser. Mais l'histoire montre aussi que faute de transformation à temps permettant de répondre aux peurs et aspirations des populations, un régime peut s'écrouler de façon abrupte sans aucune certitude sur une quelconque reconstruction, et encore moins sur la qualité de cette reconstruction.

Les acquis formidables des six dernières décennies, en particulier des institutions et une pratique de la coopération entre des Etats inédites et inégalées dans l'histoire, ne doivent pas être perdus dans l'intérêt même des citoyens européens. Et, à l'heure où la lutte contre le changement climatique ne fait pas ou plus l'unanimité des grandes puissances, imagine-t-on que des pays européens divisés pourront infléchir le cours du monde ? Mais, l'Europe ne réussira que si elle est capable de cohésion et donc se transforme en changeant son logiciel. L'efficacité des politiques publiques, pensée comme la capacité de corriger les résultats du marché, doit devenir le compas. Ceci pourrait nécessiter une révolution copernicienne dans certains modes de pensée et méthodes de travail et d'évaluation, y compris en interne de la Commission. Le principe est simple : à défaut, d'une politique agréée au niveau européen, les politiques nationales, tout en restant non discriminatoires, doivent être protégées des arbitrages du marché.

Le scénario 5, « faire beaucoup plus ensemble », doit rester l'idéal. Deux obstacles doivent être surmontés pour qu'il devienne réalité. Il faut redonner vie au principe de solidarité entre citoyens

européens et relancer la mécanique de convergence des performances entre les pays afin de créer une base solide pour une convergence d'intérêt. Il faut redonner confiance aux citoyens européens qu'ils peuvent influencer efficacement au travers de leurs représentants les choix de politique publique décidés en leur nom. C'est à ce prix que la tendance autodestructrice sera définitivement renversée.

## **La réflexion sur la dimension sociale de l'Union Européenne : nouveau départ ou occasion manquée ?**

La réflexion sur la dimension sociale de l'UE adoptée par la Commission le 26 avril ouvre sans aucun doute de nombreuses pistes importantes. L'analyse des tendances qui transforment les sociétés européennes n'est en général pas complaisante. On retiendra le constat de l'arrêt de la convergence des niveaux de vie entre les pays de l'UE depuis la crise de 2007/08, la persistance d'un sous-emploi massif en particulier dans nombre de pays du sud et du sud-est de l'Union et un risque accru de pauvreté. On retiendra ensuite au plan sociétal le constat de risques accrus d'isolement, en raison en particulier d'un plus grand nombre de ruptures des liens conjugaux et d'un affaiblissement des liens de la famille élargie ainsi qu'une exposition accrue, directe ou médiatisée, à la diversité culturelle sous l'effet des migrations. Selon la Commission ces dernières évolutions seraient symptomatiques « d'une transition vers des valeurs individuelles et des cultures distinctes et contribuent à mettre de plus en plus l'accent sur l'individu et le consommateur plutôt que sur la société dans son ensemble », sans que l'on ne comprenne vraiment s'il s'agit là pour la Commission du constat d'une évolution à laquelle il faudrait (ou pas ?) opposer des politiques publiques.

La transformation des relations de travail « sous les effets conjugués du progrès technologique, de la mondialisation et de l'expansion du secteur des services » que constate la Commission pousse aussi à l'individualisation, celle des biographies professionnelles. La perspective d'une carrière traditionnelle, salariat stable protégé par des conventions collectives ou prestation libérale de services sous un statut protégé, laisse place à de nouvelles formes de contrats (temporaires, à temps partiel et variable, intérimaire, autoentrepreneurs), à une plus grande mobilité géographique et à des changements de poste et de statut

professionnel plus nombreux. Les incertitudes augmentent en raison des opportunités accrues de fragmentation et de délocalisation/relocalisation de production et de l'exposition à une concurrence globale ou à la robotisation, y compris pour certains services. La transformation du travail impose à tous les travailleurs une adaptation continue des compétences aux progrès technologique. A cela s'ajoute l'effritement de la société salariale par la fragmentation des statuts juridiques des travailleurs : peuvent maintenant se côtoyer des travailleurs « permanents », des salariés « à durée déterminée », des prestataires de service prêtés par une entreprise locale de travail intérimaire, des travailleurs « détachés » en provenance d'un autre pays de l'UE, des prestataires de service travaillant pour leur compte propre. Et sont mis en concurrence au travers du marché unique des travailleurs soumis à des droits du travail et des conventions collectives qui peuvent diverger de façon substantielle en dépit des standards minimaux. Au-delà des risques de tension entre travailleurs engendrée par la multiplicité de ces « statuts », la Commission rappelle le risque de polarisation qui résulte de ces évolutions. Comme le soulignait le sociologue du travail R. Castel dès 1995, la multiplicité et la succession de postes et de statut professionnels nécessite de la part de chaque travailleur non seulement « qu'il sache travailler, mais qu'il sache aussi vendre et se vendre »<sup>15</sup>. Cet auteur identifiait en effet dans cette polarisation le nœud de la question sociale actuelle : à la figure positive de l'individu « maître de ses entreprises, poursuivant avec acharnement son propre intérêt et défiant à l'égard de toutes les formes collectives d'encadrement » ou de celui qui vit « d'autant plus à l'aise sa propre individualité qu'elle s'étaie sur des ressources objectives et des protections collectives », il faut opposer – pour agir à leur réconciliation - celui qui « s'épuise », car « ne pouvant payer autrement il doit continuellement payer de sa personne » pour faire reconnaître ses compétences afin d'obtenir un contrat individualisé et précaire, à défaut de pouvoir bénéficier d'un statut de salarié qui soit très largement partagé avec des semblables.

La réponse que la Commission propose est-elle à la hauteur de la problématique ? Il nous semble que le verre n'est qu'à moitié plein. La Commission dépasse certes la réponse simple, voire simpliste, qu'il suffirait de garantir à tous une meilleure éducation et formation professionnelle pour combler les écarts qui se creusent<sup>16</sup>. Elle met sur la table dans son scénario le plus

<sup>15</sup> R. Castel, 1995, Les métamorphoses de la question sociale

<sup>16</sup> Rappelons que pour surmonter la paupérisation des débuts de l'ère industrielle, il a fallu ajouter à l'éducation pour tous, le renforcement des droits collectifs des travailleurs et la protection sociale.

ambitieux<sup>17</sup> un certain nombre de propositions susceptibles de renforcer le statut des travailleurs européens et d'en dépasser la fragmentation : harmonisation de certains droits sociaux, des exigences nouvelles pour la convergence des politiques de l'emploi et de protection sociale, fonds supplémentaires à vocation sociale, renforcement des capacités administratives européenne veillant à une mise en œuvre de la législation sociale de façon homogène dans l'ensemble de l'Union. Bien conçues et résolument orientées sur des protections collectives, ces mesures seraient sans aucun doute un réel progrès en protégeant mieux les travailleurs migrants, en leur donnant un statut équivalent, voir identique, aux sédentaires<sup>18</sup> et en progressant vers une harmonisation des droits sociaux européens.

Mais la Commission s'impose dans ce document une double contrainte qui l'empêche d'aller au bout d'un raisonnement qui permettrait de plaider en faveur d'un rôle inévitablement majeur de l'Union Européenne dans le domaine social. La première est qu'elle ne se départit pas du postulat que « le centre de gravité de l'action dans le domaine social doit rester et restera toujours les autorités nationales et locales et leurs partenaires sociaux, l'UE venant en complément ». La deuxième est que le traitement de la dimension sociale dans la zone Euro renvoyé à un document qui traitera ultérieurement des réformes de l'Union Monétaire et est de ce fait pris en otage par la question de la stabilisation financière et macroéconomique de l'Euro.

Renvoyer au national l'essentiel de la question sociale reflète certes l'opinion et les attentes actuelles du public en matière de répartition des tâches ainsi que la lettre et l'esprit du Traité. Mais peut-on s'en contenter au vu des progrès réalisés dans l'intégration économique, financière et monétaire ? Ne risque-t-on pas là de diminuer encore l'idée d'une solidarité indispensable entre tous les citoyens européens ? Cette timidité permet-elle de prétendre encore que « le développement de la dimension sociale » va de pair « avec l'approfondissement du marché unique et du concept de citoyenneté européenne », comme le suggère le document ? N'était-ce pas justement l'occasion pour l'institution communautaire centrale de faire plus de pédagogie, alors que l'on a connu la Commission plus offensive lorsqu'il s'est agi de « vendre » à l'opinion publique européenne le marché intérieur au nom de l'efficacité économique.

<sup>17</sup> « Faire beaucoup plus ensemble »

<sup>18</sup> La proposition de directive « Equal pay for equal work » va aussi dans ce sens



Il aurait pu être mis plus fortement en avant qu'un certain nombre d'instruments de politique économique et sociale essentiels pour corriger les résultats non désirés du marché ne peuvent plus être maîtrisés qu'au niveau européen. On pense là par exemple à la concurrence, fiscale et sociale, entre pays de l'UE qui obère la progressivité de l'impôt et l'imposition des sociétés ainsi que les politiques des revenus, notamment salaires minimaux et limite supérieure imposée aux salaires les plus élevés.

Une réflexion semble aussi s'imposer sur certaines dispositions du droit du travail dont l'efficacité pour la protection des travailleurs dépend du niveau auquel il est appréhendé. Prenons comme exemple la législation sur les licenciements collectifs. Les législations nationales imposent souvent aux entreprises en cas de fermeture ou de licenciements collectifs certaines obligations, y compris de prise en charge des coûts résultant pour les collectivités et les salariés de la destruction d'emplois. Le risque est que les Etats se fassent concurrence sur ces dispositions ce qui revient à terme à privatiser les bénéfices de la libre circulation et du libre établissement cependant que ses coûts sont laissés à la charge des salariés et des collectivités. Une approche européenne permettrait de mieux forcer les entreprises à tenir compte des coûts d'ajustement qu'elles imposent aux salariés et aux collectivités par les délocalisations, stabiliserait les emplois ou sécuriserait les travailleurs sans remettre significativement en cause l'efficacité globale de l'économie européenne. La Commission dans un des scénarios reconnaît d'ailleurs l'importance d'une approche européenne pour certaines dispositions du droit du travail ou des conventions collectives. Elle plaide ainsi pour « des règles communes déterminant le statut professionnel des travailleurs des plateformes numériques »<sup>19</sup> de même que pour des conventions salariales coordonnées, voire négociées collectivement, pour les chauffeurs routiers. Mais ce qui vaut pour des secteurs ou des dispositions où la transnationalisation de la production est patente, devrait aussi valoir là où elle est moins évidente, mais néanmoins bien réelle par le biais de la fragmentation des chaînes de production. Ces différents exemples suggèrent qu'en réalité pour de nombreuses dispositions du droit du travail ou de conventions collectives l'Europe doit être « le centre de gravité de l'action dans le domaine social » en raison même du degré d'intégration économique et financière atteint et des interdépendances qui en résultent. La Commission a adopté le même jour que son document de réflexion une communication portant sur un « pilier

<sup>19</sup> Paradoxalement pour un document sur la dimension sociale, le seul avantage mentionné de cette approche serait de permettre aux entreprises d'exploiter pleinement le potentiel d'un marché numérique unique.



des droits sociaux fondamentaux » dont l'inspiration semble essentiellement juridique. Il serait bon que le débat sur ce « pilier » soit largement nourri par une analyse économique et socio-économique approfondie du bon niveau, européen ou national, assurant l'effectivité de ces droits.

En renvoyant par ailleurs à la réflexion sur l'avenir de l'Union Monétaire certains aspects de la dimension sociale, le document fait en réalité l'impasse sur la réponse à apporter à une question essentielle soulevée dès les toutes premières pages du document de réflexion : peut-on accepter que la « machine de convergence » UE se soit grippée depuis la crise de 2007/08 et comment faire pour relancer la machine ? Répondre à cette question est tout sauf facile : comment peut-on réorienter les politiques macroéconomiques et financières pour résorber les disparités ? dans quelle mesure peut-on ou faut-il compter sur une mobilité accrue des travailleurs du sud vers le nord et quelles en seraient les conséquences pour les équilibres régionaux au sein de l'UE ? faut-il accroître de façon substantielle les transferts du nord vers le sud pour accélérer la reprise de l'emploi et soulager les ménages les plus vulnérables ? si oui, comment façonner les bons instruments ? quel degré de solidarité est-il nécessaire pour assurer la cohésion politique et sociale de l'UE, et donc le soutien durable des populations à ses institutions ? On peut craindre que les réponses apportées à ces questions n'épuisent pas la dimension sociale si l'objectif assigné aux réformes de la zone euro est d'abord sa stabilisation<sup>20</sup>. A suivre...

Le débat sur l'Europe sociale ne peut pas être celui d'un seul moment et de la seule adoption d'un Pilier de Droits Sociaux Fondamentaux en déléguant aux Etats Membres l'essentiel de la mise en œuvre comme le suggère la communication adoptée le même jour sur ce thème. La tâche est de surmonter la double méfiance opposée au traitement des questions sociales au niveau européen que la Commission relève en introduction de sa réflexion. A ceux qui considèrent que les questions sociales doivent rester la chasse gardée des autorités nationales et locales, la Commission peut apporter une réponse convaincante : le traitement de certaines questions sociales, et pas des moindres, au niveau européen est non seulement le garant de la légitimité politique du marché unique, mais encore indispensable à son bon fonctionnement. Convaincre ceux qui voient dans l'UE pour l'essentiel « une menace de dumping social découlant d'un marché unique affranchi de limites et de cadres » nécessitera également des efforts continus. Les bouleversements en cours

<sup>20</sup> Ce texte a été écrit avant l'adoption du document de réflexion sur le futur de l'Union Economique et Monétaire.

sont d'une telle ampleur qu'il est difficile d'anticiper la façon dont les questions sociales vont se poser et évoluer à court et moyen terme et quelles en seront les conséquences politiques. Il sera essentiel que la Commission agisse dans deux directions : continuer à renforcer en interne sa capacité à démontrer l'indispensabilité d'une action au niveau Européen pour réduire les inégalités et assurer que les droits sociaux s'exercent effectivement dans le marché unique ; et, au travers du dialogue social et avec les autres institutions communautaires, y compris le Comité Economique et Social et le Comité des Régions, dynamiser des espaces de délibération dans lesquels la responsabilité du niveau européen pour ses actions ou inactions en matière sociale soit identifiée avec comme objectif de dégager des solutions innovantes et protectrices.

## **Annexe : Trilemmes en régimes d'échange ouverts**

En économie politique, l'énoncé de triangles d'incompatibilité ou trilemmes associés à des régimes d'échanges ouverts a une longue tradition. L'idée fondamentale sous-jacente est que l'ouverture complète des échanges entre deux espaces économiques nationaux restreint la capacité de chacune des autorités nationales à choisir les paramètres de politique publique s'appliquant sur son territoire. La raison en est que l'ouverture des échanges implique la liberté pour les agents économiques privés de choisir l'espace le plus favorable privant les autorités du pays où les politiques leur sont moins favorables de ressources indispensables, voire de toutes ressources, forçant de ce fait les autorités à s'ajuster.

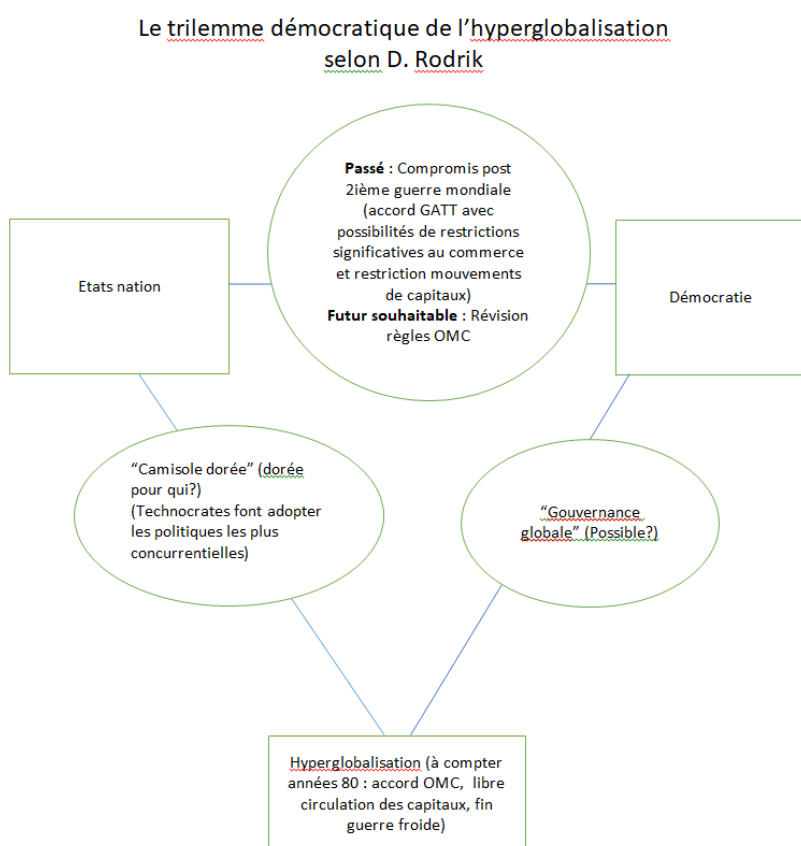
Le trilemme de Mundell formulé au début des années soixante dit ainsi que dans un régime de libre circulation des capitaux et change fixe, il n'est pas possible aux autorités monétaires d'un pays de choisir « le taux d'intérêt ». Toute tentative d'une banque centrale nationale de faire dévier le taux d'intérêt de celui des voisins (à risques égaux), impliquerait des mouvements de capitaux privés remettant en cause le change ou nécessitant d'imposer des restrictions à la libre circulation des capitaux.

L'idée a été reprise par D. Rodrik en 2011 dans son livre « The globalisation paradox ». Dans la variante de Rodrik, les trois pointes du triangle sont constituées respectivement des pôles « Hyperglobalisation » (mis en place à partir des années 80 : accord OMC, libéralisation mouvements de capitaux), « Démocratie » (synonyme de la liberté d'une collectivité de décider des paramètres de politique économique et sociale selon ses propres préférences, indépendamment des voisins) et « Etats-Nation » (comme collectif décidant). Selon Rodrik, l'hyperglo-

balisation implique soit que l'on renonce à la démocratie qui est alors remplacé par une technocratie imposant les politiques les plus compétitives possible (ce qu'il ne juge pas souhaitable), soit que l'on soit capable de définir une gouvernance démocratique globale (ce qu'il juge peu probable et difficilement réalisable). C'est pourquoi il plaide en faveur d'une révision des accords commerciaux de façon à redonner aux Etats nation des moyens légaux de se protéger contre des pratiques de dumping environnemental, social ou fiscal. Il reconnaît cependant que l'UE représente une exception notable à sa vision pessimiste dans la mesure où elle est dotée d'institutions permettant de tenir peu ou prou les trois pôles du triangle ensemble.

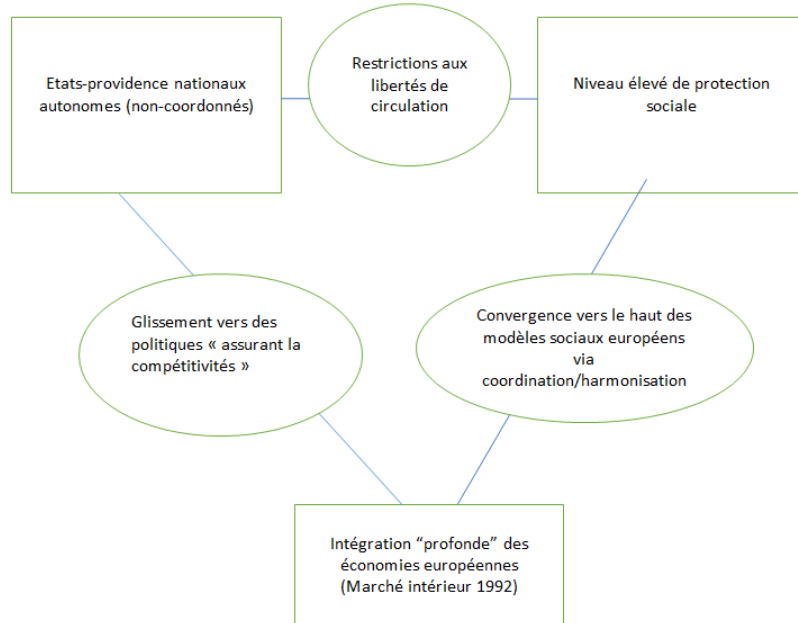
André Sapir, au nom du Think Tank Bruegel, a présenté au conseil des ministres des affaires sociales en 2015 une version « sociale » du trilemme. Les trois pôles sont respectivement le « Marché Intérieur version 1992 dure », « un haut niveau de protection sociale », « l'autonomie des Etats providence nationaux ». Le message envoyé aux ministres est que s'ils ne voulaient pas renoncer à un haut niveau de protection sociale, ils devaient doser des moyens de coordination/harmonisation (renoncer à leur autonomie) avec des restrictions à la liberté contractuelle et/ou à la libre circulation au sein du marché intérieur.

Les deux graphiques qui suivent sont des représentations respectivement des triangles d'incompatibilité démocratique de Rodrik et sociale de Sapir. Le troisième propose une synthèse. Notez que les carrés (pointes du triangle) représentent des états institutionnels potentiels et que les ovales sur les côtés du triangle représentent les moyens de réconcilier les deux « états » adjacents, moyens au demeurant en contradiction avec « l'état » opposé.



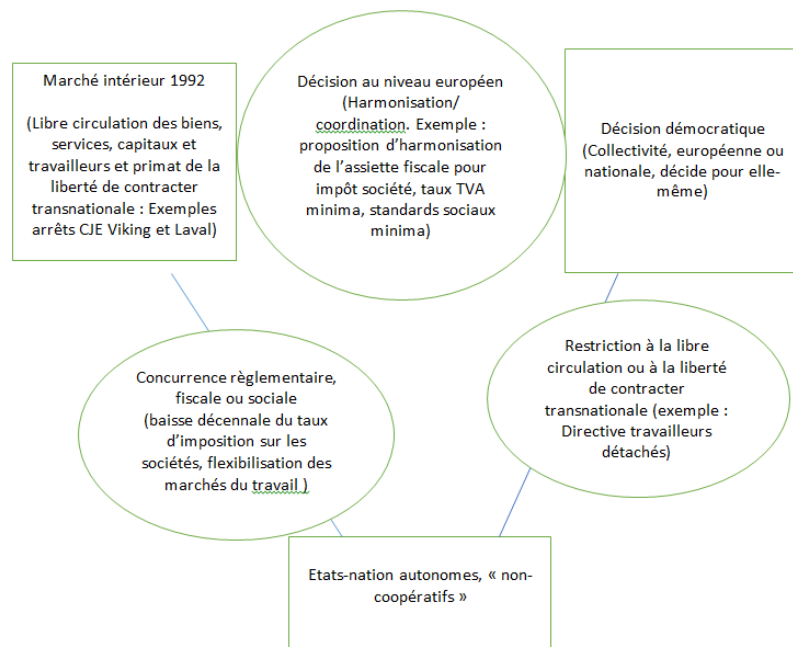
## Le trilemme social européen selon A. Sapir

(<http://bruegel.org/wp-content/uploads/2016/03/Sapir-2015-Stockholm.pdf>)



Selon D. Rodrik, 2011, The globalisation paradox, Chap. 9 et A. Sapir, Septembre 2015, Présentation à la réunion informelle des ministres des affaires sociales de l'Union Européenne.

## Trilemme européen d'incompatibilité avec ses différentes solutions



## Le débat européen

***NDLR.** Dans le cadre de la réflexion à laquelle nous souhaitons contribuer sur la relance du projet européen, nous avons interrogé et nous avons fait témoigner des acteurs de premier plan.*

*Ci-après le témoignage de Mr Didier Papadimoulis, Vice-Président du Parlement européen, de Mme Margarida Marques, Secrétaire d'Etat aux affaires européennes du Portugal, et de Mme Isabelle Durant, Députée de la région Bruxelles-Capitale. Ces contributions sont souvent datées mais néanmoins intéressantes ; elles sont suivies de deux tribunes libres d'Alain Liberos et de Philippe Van Parijs.*

*Nous allons poursuivre dans le prochain numéro d'automne la publication de témoignages additionnels.*

### **Entretien avec Mr Dimitrios Papadimoulis, Vice-Président du Parlement européen**

Le 12 décembre 2016

#### **Que faites-vous au sein du Parlement européen ?**

Je suis Vice-Président du Parlement Européen et chef de la délégation du parti Syriza. En tant que Vice-Président du Parlement européen, je suis en charge de nombreux dossiers dont celui sur l'égalité entre les sexes et la diversité. D'ailleurs je préside le Groupe de travail sur l'égalité entre les sexes et la diversité au sein du Parlement. Je suis également membre de la GT sur la politique de l'information et de la communication et également membre de la Chancellerie du Prix du citoyen européen. De plus, je suis également en charge du remplacement du Président auprès non seulement des syndicats européens mais aussi auprès du Conseil de l'Europe et de l'Union interparlementaire (UIP).

Je suis également membre du Bureau du Parlement européen, de la Commission des affaires économiques et monétaires (ECON), de la délégation pour les relations avec la République populaire

de Chine, ainsi que de la Délégation à l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE.

Pour finir, je suis également membre de la Commission du développement régional, de la Délégation pour les relations avec les pays de l'Asie du Sud-Est et l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est.

En tant que Député européen, je suis membre au sein non seulement du bureau du Parlement, mais aussi au sein du groupe confédéral de la Gauche Unitaire Européenne / Gauche Verte Nordique (GUE/NGL), de la délégation à l'Assemblée Parlementaire paritaire ACP-UE, et au sein de la coalition de la gauche radicale (SYRIZA). Je suis également membre suppléant au sein de la commission du Développement Régional ainsi qu'au sein de la délégation pour les relations avec la République populaire de Chine.

**Quel constat faites-vous sur l'étape actuelle de la construction européenne ? Selon vous, quels sont les éléments positifs et les éléments négatifs à relever ?**

L'Union Européenne fait face à des défis très exigeants, tels que la crise migratoire, l'austérité et la hausse des partis d'extrême-droite. Tous ces défis sont étroitement liés les uns aux autres et les décideurs à Bruxelles n'arrivent pas à les traiter efficacement.

L'Union Européenne est en phase de transition et il y a toujours le risque de dissolution lorsque les politiciens n'entendent pas les préoccupations du peuple européen.

**Le président Juncker lors de son discours sur l'état de l'Union européenne a parlé d'un livre blanc sur l'avenir de l'Union européenne. Quel devrait être son contenu et quelles en seraient les conséquences sur l'organisation de la fonction publique européenne ?**

Le Président de la Commission M. J-C Junker présentera ce Livre Blanc en mars 2017. Il devrait décrire les prochaines étapes nécessaires de l'Union Européenne, y compris les mesures législatives visant à renforcer l'Union Monétaire. Cela pourrait suivre le modèle du Livre Blanc de Jacques Delors en 1985 qui, par une série de mesures similaires, a ouvert la voie à l'acte unique européen constituant la base juridique du projet de marché unique. Nous verrons quelle sera son ambition.

**Indépendamment du débat sur l'avenir de l'Union européenne, selon vous quelles seraient les mesures à prendre aujourd'hui pour améliorer le fonctionnement des institutions européennes ?**

Selon moi, il convient de s'investir dans trois priorités fondamentales pour l'UE. La première serait de changer le modèle économique d'austérité et de le remplacer par des politiques qui

visent à la croissance économique. La seconde serait de réformer le Pacte de Stabilité et Croissance en rendant ses règles plus souples pour qu'il devienne un «vrai Pacte». Enfin, la troisième serait de mettre en œuvre les décisions communes de la Commission et du Conseil de l'UE - comme par exemple celles qui se réfèrent à la crise des réfugiés en Europe.

**Selon vous, que devrait faire l'Union européenne aujourd'hui ?**

Je pense que les politiciens européens devraient créer une nouvelle vision pour l'Europe et son peuple, lutter contre le chômage des jeunes, renforcer les investissements et la justice sociale. En même temps, ils doivent mettre l'accent sur les principes de l'Union européenne et insister sur le fait que la paix et la prospérité ne sont pas des acquis.

**Comment décririez-vous la situation actuelle en Grèce ? Quelle est votre position sur la révision des perspectives financières ? Selon vous, que faudrait-il faire pour sortir du cercle non vertueux des mesures d'austérité que connaît le pays ? Pensez-vous que les difficultés actuelles traduisent un éloignement entre la population grecque et Bruxelles ?**

Les créanciers de la Grèce, à l'exception pour l'instant de l'Allemagne, pensent que l'allègement de la dette publique est nécessaire pour que l'économie puisse respirer. Il est maintenant temps de procéder à des mesures concrètes d'allègement et de conclure avec la deuxième revue du programme financier. L'objectif est que la Grèce connaisse une croissance en 2017 et bénéficie du programme d'assouplissement quantitatif de la banque centrale européenne. Il ne faut pas rater le coche car l'année prochaine devrait être turbulente pour l'ensemble de l'Union européenne.

Les décisions d'Eurogroup concernant les mesures à court terme pour la dette grecque sont un développement positif pour la Grèce et la zone euro. Toutefois, ils ne suffisent pas. Maintenant, il est indispensable de conclure la deuxième revue du programme financier, de rétablir les accords collectifs sur la base de l'acquis communautaire et certainement, l'inclusion de la Grèce au programme d'assouplissement quantitatif de la BCE.

Le gouvernement grec ne peut accepter aucune mesure fiscale supplémentaire - précisément pour la période qui suit la conclusion du programme en 2018. Nous attendons que la BCE inclue la Grèce dans le programme d'assouplissement quantitatif et facilite l'accès au marché.



**Quelle analyse faites-vous de la sortie de la Grande-Bretagne de l'Union européenne ?**

Selon moi, il est très tôt pour débattre sur les conséquences précises du Brexit. Ce que nous pouvons certainement dire, c'est qu'il est très difficile pour les deux parties - l'UE et plus particulièrement pour le Royaume Uni - de procéder. Car il existe de nombreuses questions juridiques, politiques, géopolitiques, commerciales et financières qui rendent le Brexit très compliqué pour l'instant.

Certes, le but est d'éviter avoir un retard supplémentaire dans le processus de désengagement parce que la profondeur des conséquences négatives, en particulier pour le Royaume-Uni, augmenterait.

**Entretien avec Mme Margarida Marques, secrétaire d'Etat aux affaires européennes au sein du gouvernement portugais.**

*Le 15 novembre 2016*

*Madame Margarida MARQUES est née à Bombarral au Portugal en 1954. Diplômée d'un Master en Education Scientifique et d'un diplôme en Mathématiques et Statistiques, elle a été élue membre du Parlement national de 1983 à 1985. De 1994 à 2015, elle a été fonctionnaire de la Commission européenne, où elle a pu travailler à la Direction générale de l'éducation et de la culture et à la Direction générale de la communication. Elle a aussi eu le poste de chef de la représentation de la Commission européenne au Portugal.*

***Pourriez-vous brièvement vous présenter: qui êtes-vous, d'où venez-vous, comment résumeriez-vous votre carrière et en quoi consiste votre métier ?***

Je suis une ancienne fonctionnaire de la Commission européenne. Aujourd'hui je suis la secrétaire d'Etat aux affaires européennes. Je peux bénéficier de mon expérience en tant qu'ex-fonctionnaire et de ma connaissance des problématiques européennes.

***Si vous êtes devenue secrétaire d'Etat aux affaires européennes c'est qu'en parallèle, vous avez pu cumuler votre activité professionnelle, familiale avec une activité militante.***

Je constate qu'il y a de plus en plus de membres du gouvernement qui sont des anciens fonctionnaires. Je les rencontre souvent lors des réunions de ministres

Il est vrai que j'ai toujours eu une sensibilité politique. Lorsque j'étais jeune j'avais une activité politique et j'ai même été secrétaire générale d'une organisation politique de jeunesse socialiste au Portugal. J'ai aussi été député membre du Parlement national entre 1981 et 1983 et dans un certain moment j'ai décidé d'arrêter ma carrière politique pour investir plus dans ma carrière professionnelle. J'ai d'abord travaillé au ministère au Portugal et ensuite à la Commission européenne. C'est vrai que le fait que j'ai été chef de représentation de la Commission européenne m'a rapproché des citoyens. J'ai pu mesurer les défis européens et après, si j'avais des doutes mais ce n'est pas le cas, avoir été chef de représentation de la Commission européenne dans un Etat membre m'a rendu encore plus sensible à l'importance de construire l'Union européenne avec les citoyens. Tu as le sentiment sur le terrain plus qu'à Bruxelles que tu ne peux pas être seulement un bureaucrate ou un fonctionnaire professionnel. Il faut avoir une sensibilité et une connaissance de la réalité des Etats membres. Cette importance du politique au sens noble fait partie de ma vie. Même si en tant que fonctionnaire de la Commission européenne, nous sommes neutres du point de vue des familles politiques, nous ne pouvons pas être insensibles aux problématiques politiques et celles des citoyens.

***S'agissant de la "bureaucratie coupée du terrain", il y avait une époque où le fonctionnaire européen était plus étroitement associé aux activités de terrain, par exemple à la DG EAC : nous faisons un travail avec des associations de jeunes, avec le livre blanc jeunesse, au moment où la DG Culture s'occupait des pilotes au niveau culturel, au moment où la DG REGIO conduisait des actions innovantes, des coopérations interrégionales à la base, des politiques urbaines, des actions transfrontalières. Nous avons l'impression que petit à petit, cette présence du pouvoir européen sur le terrain n'a plus été autant souhaitée par les Etats membres. Tous ces programmes décentralisés, tous ces modes de faire au nom d'une subsidiarité active qui fait coopérer le niveau local, national et européen ont été marginalisés. Partagez-vous ce constat ?***

D'abord en prolongation de ma réponse à la première question, j'ai travaillé au sein de deux DG lorsque j'étais à la Commission, c'était justement la DG éducation et culture (EAC) et la DG Communication avec des responsabilités accrues. Je suis d'accord avec vous, cette approche des citoyens est nécessaire. Je pense

qu'elle continue d'exister, mais elle doit être valorisée davantage. Donc, je suis convaincue que les citoyens acceptent et reçoivent d'une façon plus positive l'approche que vous venez d'énoncer plus que le rôle de contrôle que la Commission européenne peut avoir. Je pense que les citoyens acceptent et sont demandeurs de débats, de pouvoir participer à la décision politique, de sentir l'Europe comme quelque chose qui les concerne. A mon avis c'est dans ces domaines qu'il convient de continuer et insister sur le travail de la construction européenne. Cela est prioritaire. Les citoyens selon moi sont demandeurs de ce type d'initiative. Je ne peux pas être naïve, ils sont également demandeurs de ce que l'Union européenne donne des résultats. Parce que de plus en plus les citoyens demandent à l'Union européenne de la sécurité et de la protection – au niveau sécuritaire, de la protection contre le terrorisme mais aussi la sécurité en ce qui concerne l'emploi. C'est pourquoi, l'Union européenne doit fournir des réponses précises pour répondre aux ambitions des citoyens. Lorsque l'on discute avec des personnes, nous pouvons discuter de l'Union européenne mais ce qu'elles veulent, c'est comprendre que l'Union européenne peut leur donner des réponses. Elle peut donner de la sécurité de l'emploi, peut défendre la création de l'emploi, sauvegarder l'Europe sociale, le modèle social européen, et d'une façon élargie au niveau de la santé publique, au niveau de l'environnement, des droits des consommateurs, au niveau social les protéger dans ce sens. Aussi, dans plusieurs pays, le sentiment prévaut que l'Union européenne peut protéger notamment contre le terrorisme. C'est la façon dont les citoyens peuvent sentir que l'Union européenne a une valeur ajoutée.

***Les domaines que nous venons d'évoquer sont fondamentaux pour la construction européenne.***

***Ces actions appréciées ont été les premières impactées par la réduction des effectifs. En même temps, cette réduction des actions d'animation politique s'est traduite par un accroissement des tâches de contrôle et de compte rendu. Maintenant il y a presque une personne sur deux qui contrôle, et une qui gère et qui est sur le "front line" au contact avec la société. En partie, cette bureaucratisation de la Commission européenne et le rétrécissement des effectifs qui a été souhaité par les Etats-membres. De cette façon, les Etats membres, en diminuant le budget, ont réduit la proximité des institutions avec les citoyens. Nous sommes ici dans une contradiction entre ce besoin de se rapprocher des citoyens et de donner de la sécurité et les moyens et les pratiques imposés par les Etats membres, qui ne nous permettent pas de faire ce qui est souhaitable.***

Votre propos soulève une question qui m'a fait réfléchir ces derniers temps. C'est-à-dire pendant la période d'austérité au

Portugal, il y a trois cents mille<sup>21</sup> jeunes diplômés portugais partis à l'étranger – surtout des ingénieurs en Allemagne, des docteurs, des infirmières en Belgique ou au Royaume-Uni par exemple. Beaucoup de nos jeunes diplômés ont immigré, en d'autres termes ils ont été mobiles en décidant d'aller travailler dans un autre Etat membre – cela est un aspect positif vis-à-vis de la construction européenne. Mais dans le cas de la plupart de ces jeunes portugais, il ne s'agissait pas d'un choix individuel car il leur fallait le faire parce qu'ils ne trouvaient pas d'emploi au Portugal ou alors parce qu'ils ne trouvaient pas d'emploi compatible avec leurs compétences et qualifications. Toute une génération de diplômés est partie travailler dans d'autres Etats membres. Pourquoi ont-ils réussi à le faire ? Qu'est-ce qui leur a facilité la vie ? C'est avant tout d'avoir participé au le programme Erasmus, ils avaient déjà vécu dans un autre Etat membre, ils connaissaient la diversité de vie d'un Etat membre à l'autre et aussi ils s'étaient créé des réseaux de contacts dans plusieurs Etats membres. Tout ceci a donc facilité la vie de ces personnes, vu la situation d'austérité et de chômage au Portugal.

Il y a également une autre chose de très sensible pour que les citoyens puissent croire en l'Europe. Nous voyons des objectifs budgétaires – par exemple des objectifs budgétaires sur le déficit, sur la dette publique ou privée. Mais le pilier social de l'Union économique et monétaire n'a pas été suffisamment valorisé. Il y a un déséquilibre dans l'Union économique et monétaire. Il y a un déficit de pilier social. Pourquoi des objectifs budgétaires qu'il faut absolument atteindre, mais pas des objectifs sociaux ? Il s'agit là d'un des deux aspects. L'autre aspect, c'est l'Etat de droit. Pourquoi des objectifs en matière budgétaire<sup>22</sup> et pas en ce qui concerne l'Etat de droit, qui est tout aussi un pilier important de cette construction européenne – en ce qu'il est à la fois une valeur et un objectif de la construction européenne. Or il n'existe pas d'objectifs communs en matière d'Etat de droit. L'Union européenne, via la Commission européenne, a la capacité d'agir auprès des Etats membres en matière budgétaire et de donner des recommandations mais elle n'a pas la même capacité d'agir en ce qui concerne le pilier social, les objectifs sociaux ou les objectifs internes d'Etat de droit. Pour les citoyens, l'Union européenne est globale, il y a des attentes dans différents domaines de la construction européenne pour la vie des citoyens. Il convient d'équilibrer et de balancer ces différents piliers. Nous ne pouvons pas donner l'idée aux citoyens que seules les questions budgétaires sont intéressantes. Je suis peut-être plus sensible à ces questions parce qu'il s'agit là d'un point qui a beaucoup touché

<sup>21</sup> A vérifier et confirmer.

<sup>22</sup> Qui est un pilier important de la construction européenne tout comme l'est également l'euro.

mon pays dans les dernières années. Le Portugal a suivi toutes les recommandations imposées et maintenant nous sommes arrivés aux objectifs budgétaires, afin de sortir de la procédure de déficit excessive. Mais nous ne pouvons pas rester là-dedans, il convient de monter aux citoyens que cela revêt une dimension importante certes - nous l'avons fait – mais il faut aussi des exigences au niveau des objectifs sociaux et des objectifs concernant l'Etat de droit.

*Ce que vous dites est particulièrement important concernant les jeunes. Par exemple en Grèce, il y a eu cent mille personnes qui ont quitté le pays mais ceci n'empêche pas qu'il y ait un jeune sur deux au chômage. Que dire du sort de ces jeunes immigrés dans les pays d'accueil qui sont sous-payés ? Pour des pays comme le Portugal ou la Grèce, il s'agit d'un énorme effort d'investissement dans la jeunesse, du point de vue de la mobilité des personnes et de l'organisation du pays. Donc effectivement il y a là un aspect positif sur la mobilité, la libre circulation qu'il convient de préserver car c'est une valeur très importante. Mais du point de vue des pays eux-mêmes, c'est une hémorragie. Il conviendrait dès lors de faire revenir une partie de ces jeunes dans le pays pour relancer la modernisation parce que la jeunesse, c'est un investissement. Cette voie est nécessaire pour préserver la construction européenne. Mais pour décider d'un pilier social et d'un pilier de l'Etat de droit, il est nécessaire qu'il y ait une volonté politique. Le problème survient lorsque la volonté politique n'existe pas. Parce que même les citoyens ont tendance à ne plus croire à ce paradigme. Généralement, ils voient bien que l'Europe c'est intéressant et que la non-Europe serait pire. Qu'il n'existe pas de solution alternative crédible à l'Europe. Mais d'un autre côté, est-ce que selon vous la bataille pour améliorer l'Europe a une chance ? Avons-nous une capacité de mobiliser des personnes afin de faire pression pour qu'il y ait une transformation ?*

La réponse est affirmative en ce qu'il convient vraiment de mobiliser ces efforts. Aujourd'hui, l'Union européenne est confrontée à d'importants défis dont celui des réfugiés pour lequel elle donne un mauvais exemple au monde. Personnellement, je suis particulièrement fière que le secrétaire général des nations unies connaisse aussi bien la problématique des réfugiés dans le monde. Je me souviens d'une conversation d'y il y a quatre ou cinq ans avec lui et dans laquelle il a attiré mon attention sur le fait que l'Europe allait être confrontée à une arrivée massive de réfugiés et qu'elle devait s'y préparer. Il s'agit là d'un exemple de manque de solidarité que nous nous devons de faire cesser. Il faut effectivement aussi pour les réfugiés montrer que la valeur de la solidarité existe. Donc il faut trouver une solution. Cette situation avec les réfugiés est aujourd'hui une honte pour l'Europe.

Vous parliez d'un manque de volonté politique. Personnellement, je suis assez optimiste quant à l'avenir du débat lancé par la Commission européenne sur le pilier social de l'union économique et monétaire. Il se peut que finalement la Commission européenne ait compris qu'il existait un déficit, presque un vide de pilier social et qu'il fallait lui donner une priorité, avec un contenu réel. C'est-à-dire qu'il faut introduire des obligations au niveau européen du point de vue du pilier social de l'union économique et monétaire. Selon moi, il convient de travailler bien évidemment avec les institutions mais aussi et surtout, avec ceux, au niveau politique, qui sont sensibles à la valorisation de ces dimensions dans l'Union européenne. L'Union européenne a ses défis dont celui des réfugiés et du Brexit. C'est un défi très important pour l'avenir de l'Union européenne. Non seulement pour ce que sera le futur des relations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, mais aussi à l'intérieur de l'Union européenne. Les chefs d'Etats et de gouvernements se sont mis d'accord, au mois de juin dernier sous la forme d'une déclaration à 27, pour conférer aux Britanniques un accès au marché intérieur avec les quatre libertés. Il convient dès lors d'insister sur cette approche. Nous ne pouvons pas avoir un marché intérieur de libre circulation des marchandises, services et capitaux sans une libre circulation des personnes. Car il faut effectivement les quatre libertés de circulation.

C'est donc pour ces valeurs qu'à mon avis il faut travailler avec tous ceux, qui à l'intérieur de l'Union européenne, valorisent ces dimensions. Par exemple, hier nous avons eu une réunion des ministres et secrétaires d'Etat affaires européennes socialistes à Paris, pour préparer le Conseil affaires générales de ce jour, où nous avons adopté une déclaration qui selon moi est très forte. Nous ne sommes pas majoritaires<sup>23</sup> au sein de l'Union européenne mais il faut un agenda ambitieux dans ce domaine. C'est pourquoi nous avons adopté cette déclaration qui selon est très bien.

***Selon vous que devrait recouvrir le pilier social par exemple ?***

Le pilier social doit couvrir entre autres les problématiques du salaire minimum et des allocations chômage – il convient d'agir en priorité dans ces domaines. Prenons l'exemple du programme "garantie jeunes" et de "l'initiative emplois jeunes", il convient que les emplois créés par ces deux programmes européens ne soient pas uniquement précaires. Il faut également des objectifs internes visant à réduire la précarité de l'emploi des jeunes, mais aussi donner une vision du futur – en d'autres termes, favoriser l'espoir chez les jeunes. Les programmes européens sont très bien et je suis en faveur de leur développement. Mais il faut aussi

<sup>23</sup> Les socialistes sont minoritaires.



d'autres mesures supplémentaires qui puissent créer des conditions pour combattre la précarité dans l'emploi des jeunes.

***Ne faut-il pas considérer que lorsqu'un travailleur provient de Roumanie ou de Pologne, son salaire minimum doit être celui du pays où il travaille et non pas celui de son pays d'origine ? Parce que cela implique une pratique de dumping social terrible.***

Effectivement, ceci n'est pas de la vraie mobilité.

***Il y a aussi des questions sur le revenu minimum – que nous avons abordées dans nos GRASPE précédents – qui pourrait donner un ciment d'appartenance commune à l'Union européenne. Pour ce faire, on devrait promouvoir au niveau européen la protection sociale, l'allocation chômage, la mobilité et le revenu minimum universel. Ce dernier permettrait d'avoir une autonomie, d'accepter éventuellement des emplois précaires parce que l'on a un revenu complémentaire, ce qui permettrait de favoriser une prise de risque. Dans la situation actuelle de l'Europe, les citoyens sont tétanisés par la crainte de l'incertitude. Tous ces éléments, si important soient-ils, donnant une identité commune, ne suffisent pas selon moi à résoudre la question sociale. Il y a également la question budgétaire, nous ne pouvons pas faire du social dans une économie qui est en crise avec 1% du PIB en croissance en moyenne.***

Tout à fait, cela n'est pas suffisant. Nous défendons l'existence d'un budget pour la zone euro mais aussi des instruments de convergence pour l'euro. Effectivement au début de l'euro, il y avait des propositions, notamment de Delors – qui ont été refusées à l'époque – pour créer des instruments de convergence. Donc l'euro est une zone monétaire mais dans l'intérêt de tous<sup>24</sup> il convient d'avoir de la convergence dans cette zone monétaire. Cela est important pour tous les pays de la zone euro car la convergence est une condition pour créer des marchés et de la demande. Mais une question liée à ce que vous venez de dire et qui était déjà claire avec le Brexit et avec les élections aux Etats-Unis, est que nous devons délivrer et donner des résultats, agir en tenant compte des exclus de la globalisation. Ne pas le faire est un des éléments des arguments qui ont fait prospérer les partis populistes, xénophobes, racistes et autres en Europe. Il est clair qu'il y a des exclus de la globalisation. Je citerai ici le propos d'un Portugais dont je partage l'opinion : "nous avons le sentiment que nous sommes à la fin de la globalisation heureuse". Il convient vraiment de tenir compte des groupes de personnes exclues de la globalisation. Si l'on ne touche pas ces personnes et si nous

<sup>24</sup> Et pas seulement dans l'intérêt des pays où les économies sont les plus faibles.



n'avons pas de résultats concrets pour tous ces exclus de la globalisation, nous n'arriverons jamais à combattre les mouvements populistes en Europe.

*Il y a une disproportion entre les urgences du moment, la gravité de la situation, la perception des responsables sur cette gravité et la faiblesse des initiatives. Le Parlement européen avait dit en 2014 qu'il fallait faire une révision du budget à mi-parcours et pourtant la proposition qui a été mise sur la table n'a été que de douze milliards, dont la moitié provenait de fonds réalloués. Il aurait mieux valu ne pas faire cette proposition et dire qu'il y a un blocage<sup>25</sup>. Là, sur le social, il faut faire tout ce que vous venez de dire mais il faut également prendre une initiative de plus grande ampleur. Peut-être que le débat sur le livre blanc va le montrer. Y compris par rapport au basculement de certaines couches populaires sur des positions de replis. Mais alors comment agir dans cette situation ? Selon vous, que devrait dire ce livre blanc ? Et que pensez-vous de la révision du budget à mi-parcours ? Que se passe-t-il au niveau du Conseil sur ce point ?*

Tout d'abord, il y a le plan Juncker, un bon exemple en ce qu'il s'agit d'un investissement très important, qui aurait pu être plus ambitieux. Au vu des objectifs du plan, nous appuyons tout de même l'ambition qui y transparaît. Mais c'est un cas où le Portugal a de grandes difficultés pour faire appliquer ce plan. Parce que comme le disent les français: "on ne peut pas avoir le beurre, l'argent du beurre et le sourire de la crémière". La logique est que si vous devez réduire les dépenses publiques et réduire les déficits, alors vous ne pouvez pas faire de l'investissement au niveau national. Si vous ne pouvez pas faire d'investissement comment pouvez-vous mobiliser d'autres investissements dans le cadre du plan Juncker ? Il n'y a qu'une réponse : cet investissement public pour le plan Juncker, ne peut être comptabilisé dans le déficit des Etats membres. C'est la seule façon dont on peut investir.

*Sur ce point, Yanis Varoufakis a fait la "modeste proposition", dans un ouvrage préfacé par Rocard, de financer un plan d'investissement européen avec les instruments actuels. Cela sous-entend qu'il existe donc des moyens, qu'en pensez-vous ?*

En effet, nous avons une proposition<sup>26</sup> au sein de mon parti, qui est d'utiliser le mécanisme européen de stabilité "MES" d'une façon plus stratégique et ainsi libérer de l'argent pour l'investissement. C'est une dimension, qui d'une certaine façon, est à notre

<sup>25</sup> Comme J. Delors désignait l'endroit où ce blocage se trouvait.

<sup>26</sup> Qui d'ailleurs est en discussion au sein du gouvernement, mais nous sommes largement minoritaires.

portée mais il y a des risques. En ce qui concerne le "MES" nous sommes conscients de la difficulté – d'ailleurs les allemands disent toujours que l'on ne peut pas toucher au "MES" parce qu'ils ne peuvent pas aller au Bundestag pour les décisions "one by one".

Mais ce qui importe, c'est que nous avons proposé ce que nous appelons les "contrats arrangements", c'est-à-dire la possibilité de transférer de la dette pour ce mécanisme "MES" et libérer de l'argent pour l'investissement avec des projets concrets dans l'économie digitale, dans la création d'emplois, etc. Nous avons des propositions concrètes, à un certain moment nous avons même suggéré de lancer un projet européen avec des propositions d'investissement où justement il est possible de transférer de la dette pour ce mécanisme et libérer de l'argent pour cet investissement sans toucher au déficit. Il s'agit là d'un exercice de réflexion.

***Mais alors pourquoi ne pas décider d'accroître le budget communautaire, par exemple de deux cents milliards d'euros ?***

Nous sommes complètement d'accord et nous pensons qu'il convient d'attendre le rapport de Mario Monti<sup>27</sup>. Mais il existe d'autres possibilités avec lesquelles nous pouvons jouer, par exemple avec un impôt sur les transactions financières, ou encore la taxe carbone. L'idée serait d'augmenter les ressources communautaires. Je trouve qu'il est aujourd'hui très difficile d'expliquer aux citoyens qu'ils doivent payer davantage pour le fonctionnement de l'Union européenne. Nous ne sommes pas vraiment dans un état d'esprit qui leur permette d'accepter une telle demande. Cependant, il s'agit pourtant de deux idées qui peuvent faire augmenter le financement communautaire.

***Nous pouvons également citer l'exemple de l'aéroport "Eleftherios Venizelos" à Athènes qui a été cofinancé. Mais cet aéroport était géré par Tractebel, filiale de Suez – banque française. Les bénéficiaires de l'investissement pour l'aéroport grec sont d'abord ses utilisateurs mais aussi les entrepreneurs allemands et français. Autrement dit, il faut cesser de penser que l'argent mis au niveau communautaire pour les Grecs est perdu pour les citoyens français ou allemands. Tout le monde s'accorde à dire qu'il y a une situation grave, donc il nous faut agir en urgence. Ce qui traduit la gravité d'une crise est que malgré l'analyse correcte du problème, on est incapable d'agir au niveau adéquat.***

En effet, il s'agit de réflexion qu'il convient de mener. Lorsque par exemple je disais qu'il faut tenir compte des exclus de la

<sup>27</sup> Qui est chargé de présenter un rapport pour la valorisation des ressources financières.

globalisation, je n'entends pas qu'il faille arrêter la globalisation mais au contraire qu'il faut mieux régler la globalisation et surtout qu'il faut agir de façon plus efficace au niveau du contrôle et du respect des règles sociales : santé publique, environnement, droit des consommateurs, droit social, etc. Il faut inclure ces objectifs dans l'ordre mondial dans ce contexte de globalisation. Il faut agir pour les exclus de la globalisation, parce que nous avons avancé en oubliant qu'il y avait des personnes qui ne montaient pas dans le train, qui étaient de plus en plus exclues de nos sociétés.

***Selon vous comment accroître le sentiment d'appartenance à l'Union européenne ?***

La question de l'appartenance est une des questions essentielles. Les leaders politiques européens sont favorables et trouvent nécessaire de développer un sentiment d'appartenance européenne. Cela est donc un point de départ. Donc selon moi il ne s'agit pas de quelque chose à discuter.

Sur la question de savoir comment: il faut vraiment que les citoyens puissent sentir que la Commission européenne prend des décisions qui touchent leurs vies dans un sens positif, qui peuvent davantage les aider que les États membres. Que l'Union européenne représente une valeur ajoutée au niveau de la sécurité. Qu'elle donne de la sécurité<sup>28</sup> aux citoyens. Vous me répondrez que cela est très peu. En effet je suis d'accord, il convient de mener davantage d'actions. Toutefois je pense que ceci est tout de même quelque chose qui ne peut pas se discuter, car c'est un point de départ. On ne peut pas avoir l'Europe s'il n'y a pas de sentiment d'appartenance du côté des citoyens. Cela est une ambition, un point de départ. Nous sommes conscients des fragilités sur le sentiment d'appartenance mais il convient vraiment l'avoir.

Sur la question des technocrates: je suis complètement d'accord pour dire que ce n'est pas le problème. Mais le problème est lorsque l'on cache des décisions politiques derrière des décisions dites neutres/technocrates – cela ne peut pas être fait. Parce que beaucoup de décisions dites neutres ou techniques cachent des options politiques – cela est clair. Dans le cadre du semestre européen par exemple, il est clair que derrière les recommandations techniques il y a des positions idéologiques et politiques. Donc même si vous n'avez pas de sensibilité sociale-politique et que vous ne faites que regarder les chiffres, vous verrez qu'il y a des personnes de plus en plus éloignées de la société, qui sont mis à la porte non seulement du point de vue du chômage aussi du point de vue de l'intégration sociale. Et ceci contribue à faire augmenter les mouvements populistes, xénophobes, racistes et autres – le sentiment que ceux qui arrivent de l'extérieur viennent occuper la place de ceux présents, c'est le sentiment de ceux qui

<sup>28</sup> Dans le sens contraire de l'anarchie.

sont exclus de la société. Les personnes qui n'ont pas un risque d'exclusion n'ont pas ce sentiment.

***Parlons à présent du livre blanc. Le Président Juncker a dit qu'il fallait prendre une initiative. C'est chose faite à présent. Nous aurions tout de même souhaité que cette initiative donne lieu à un débat tant en interne qu'en externe<sup>29</sup>. Quels en sont les contours ? Est-ce qu'il y a une discussion autour de cela ? Que pouvez-vous nous en dire sans trahir des secrets ?***

D'après l'information en ma possession, un premier jet du livre devrait être terminé au mois de décembre mais sa sortie est prévue pour avril 2017. De toute façon, nous sommes très contents que Juncker ait décidé de présenter ce livre blanc. Maintenant, ce que nous souhaitons, c'est que ce livre ait la même valeur mobilisatrice que celle du livre blanc de J. Delors. Donc c'est une bonne expérience à répéter quinze-vingt ans après. Et le fait que Juncker ait décidé de le faire donne l'image qu'il veut vraiment pousser et faire progresser l'Europe. Actuellement nous travaillons pour y apporter des contributions, d'ailleurs nous sommes en train d'organiser une conférence sur l'euro au Portugal justement pour débattre des propositions sur l'architecture de l'euro et aussi les aspects liés au pacte de stabilité et croissance. Donc il faut que ce pacte de stabilité et croissance soit vraiment un moteur de croissance économique et créateur d'emploi et non qu'il bloque la croissance – et cela notamment pour des pays des périphéries où les économies ont vécues des difficultés ces dernières années, il est très important de trouver ce moteur dans le pacte de stabilité et croissance. Et à notre avis le pacte doit aller dans ce sens.

En ce qui concerne le contenu de ce livre blanc, nous sommes très mobilisés sur le chapitre sur le pilier social car il faut vraiment des propositions concrètes. Nous sommes également très mobilisés sur les deux autres chapitres : l'architecture de l'euro et la coopération et gouvernance économique. Il s'agit là des trois chapitres sur lesquels nous sommes très mobilisés. Certes il y a en a d'autres, mais ceux-ci sont importants. Parmi les autres, il faut bien évidemment qu'une politique des réfugiés soit claire, basée sur la solidarité et aussi sur le respect des lois internationales, donc pas seulement des règlements européens. Il faut aussi une politique européenne d'immigration. Comme vous l'avez soulevé précédemment notre démographie n'est pas favorable et l'immigration c'est, entre autres, un outil permettant de combattre l'évolution démographique en Europe. Donc il nous faut une politique européenne d'immigration qui soit claire. Il faut aussi avancer dans une stratégie globale, c'est-à-dire la définition du rôle de l'Union européenne dans le monde – et avec le résultat des élections aux États-Unis, cette stratégie globale est de plus en plus

<sup>29</sup>Par exemple, autrefois il existait des livres verts.

nécessaire. Donc à notre avis toutes ces dimensions doivent être incluses dans ce livre blanc.

***Qu'en est-il de la question budgétaire ?***

La question budgétaire devrait l'être aussi bien évidemment.

***Celle de l'accroissement du budget également ?***

Étant donné que je n'accompagne pas tellement ce dossier, je ne peux apporter de réponse ferme. Mais par contre, pour les autres c'est oui. Si par exemple, dans le chapitre sur l'architecture de l'euro on peut arriver à un budget plus important pour la zone euro, ce serait déjà un progrès. Pour le budget de fonctionnement de l'Union européenne à la fin de l'année 2017 la Commission européenne va présenter sa proposition de perspective financière après 2020. Il y a sur la table des propositions en vue de valoriser le rôle de la BEI. Mais pour nous le plus important, c'est qu'il faut maintenir la politique de cohésion ; il y a différentes situations dans les pays bénéficiaires de la cohésion. Mais à notre avis il convient de maintenir la politique de cohésion et les fonds associés. Donnons une nouvelle impulsion à la politique de cohésion pour promouvoir la convergence et la compétitivité. On ne peut pas parler de compétitivité sans parler de convergence et parler de convergence sans parler de cohésion.

***Pensez-vous que tous ces changements devraient influencer – vous qui connaissez également la maison de l'intérieur – sur la façon de s'organiser en interne ? Est-ce qu'il nous faut maintenir la structure par DG ? Selon-vous, est-ce un problème ou pas ?***

Je ne pense pas que cela soit un problème car selon moi ce n'est pas à ce niveau-ci qu'il faudrait agir. Pour exemple, le gouvernement portugais a énormément changé la répartition des dossiers politiques et nous avons décidé de ne pas créer de nouvelles lois pour changer les différentes directions générales – nous les avons maintenues, parce que sans quoi nous aurions perdu un temps fou pour réorganiser l'administration. Nous avons décidé de travailler avec l'administration telle qu'elle existe du point de vue des organigrammes mais avec une coordination politique définie pour chaque ministère.

Ainsi, nous avons décidé d'augmenter la coordination politique du côté des responsables politiques, des membres du gouvernement avec la structure qui existe.

A mon avis ce qu'il faut vraiment – comme vous l'avez souligné précédemment - c'est valoriser des dossiers en interne. Pour cela faut-il changer les directions générales ? Je ne sais pas. Au Portugal, en tout cas, nous arrivons à travailler avec l'administration telle qu'elle est avec un effort de coordination politique de notre part. Il se peut que dans un an, nous pourrions

penser à réorganiser un service ou un autre mais pas pour le moment. Le Premier ministre a dit: « je refuse que les membres du gouvernement arrivent au Conseil avec des modifications des réorganisations des directions générales car ce n'est absolument pas une priorité ».

## **Dialogue avec Mme Isabelle Durant, Députée bruxelloise**

Le 22 novembre 2016

*Isabelle Durant est née le 4 septembre 1954 à Bruxelles. Députée de la région Bruxelles-Capitale depuis le 25 mai 2014, cette femme politique belge est membre du parti Ecolo - qu'elle dirigea à 2 reprises. Elle fut sénatrice et Vice-première Ministre fédérale en Belgique. Elle a été vice-présidente du Parlement européen et cofondatrice du Groupe SPINELLI défendant une Europe Fédérale.*

### ***Pourriez-vous tout d'abord vous présenter en quelques mots ?***

Tout d'abord, j'ai toujours été une écologiste. Ancienne vice-présidente du Parlement européen, j'ai passé avec beaucoup d'enthousiasme cinq années au Parlement européen de 2009 à 2014 ; ce mandat a été pour moi l'occasion de faire tout mon possible pour améliorer le sort des citoyens européens. Mais auparavant j'avais déjà pris conscience des questions européennes parce que non seulement j'ai suivi toutes ces questions européennes internationales dans mon parti politique durant les années 1995 - lorsque j'étais à la présidence mais aussi je suis entrée sur les questions européennes par la porte du Conseil<sup>30</sup>. Lorsque je suis devenue ministre - durant l'année du mandat de la présidence belge en 2001 - en tant que Vice-première j'ai dû préparer et travailler entre autres avec G. Verhofstadt sur la "Déclaration de Laeken de 2001"<sup>31</sup> de l'époque et qui a donné lieu à Lisbonne etc. Donc je me suis plongée dans des choses que je ne connaissais très peu et pour lesquelles je n'avais que peu d'expérience. C'est ainsi que je me suis passionnée à la fois pour le travail au Conseil - y compris le côté ingrat du volet intergouvernemental - mais aussi pour les alliances à créer avec le Parlement, avec différents acteurs sur des dossiers assez sensibles. Et puis je me suis plongée - avec une collaboratrice qui ensuite est devenue la directrice de la

<sup>30</sup> Ce qui en général n'est pas la voix d'accès.

<sup>31</sup> Il s'agit de la déclaration finale du sommet européen de Laeken le 15 décembre 2001, qui convoque la Convention sur l'avenir de l'Europe.



fondation "Notre Europe" à Paris, qui était une jeune très dynamique et brillante et qui m'a vraiment emmenée - dans toute la réforme de l'Union européenne à partir de la méthode "des petits pas" jusqu'où nous en sommes aujourd'hui. A l'époque au sein du gouvernement Verhofstadt, nous<sup>32</sup> étions les plus engagés sur l'idée de cette Déclaration de Laeken, car nous la voyions comme un pas important et fondateur<sup>33</sup>. De plus, je crois qu'aujourd'hui lorsque nous la regardons nous pouvons nous poser des questions, car il est vrai qu'à ce moment-là, nous mettions un jalon important.

**Ne pensez-vous pas qu'il convienne de regarder les choses dans leurs contexte et non pas avec des yeux d'aujourd'hui ?**

En effet, à l'époque il était particulièrement important de rassembler les personnes et de mettre en place la convention de Laeken pour aller encore plus loin. Il est vrai que nous n'y sommes pas tout à fait arrivés. C'est ainsi que je suis arrivée aux questions européennes par une entrée un peu inhabituelle. Ce qui m'a vraiment beaucoup intéressée et qui a surtout mis mon engagement belge associatif et politique en perspective de façon plus large. J'ai trouvé cela absolument passionnant et intéressant. J'ai également découvert, surtout au sein du Parlement européen, l'intérêt d'un travail où l'on se décentre par rapport à son propre chemin<sup>34</sup>. J'ai découvert l'intérêt de se décentrer, de regarder autrement et de comprendre la logique de ceux qui regardent avec d'autres yeux, cultures et traditions. Tout ceci oblige à une certaine modestie. Tout d'abord parce que la Belgique n'est pas grand-chose à l'échelle mondiale comparé au niveau de l'Union européenne. Et ensuite parce qu'il y a d'autres traditions, cultures, des fractures et des coutures à refaire au sein de l'Europe. Mon dernier angle d'attaque –j'ai d'ailleurs écrit un livre sur ce point – a été la mise en avant du citoyen européen, ou du moins cette question, comment associe-t-on une société civile qui devrait être plus transnationale que nationale pour tenter de créer du lien avec le Parlement européen qui apparaît comme complètement déconnecté<sup>35</sup>.

Personnellement, j'étais en charge de l'Agora<sup>36</sup> citoyenne du Parlement européen. Il s'agissait d'un outil un trop institutionnel car finalement ce n'était rien de plus que des consultations avec des personnes de milieu associatif. J'ai réussi à travailler sur la consultation citoyenne via un panel de citoyens, un panel transeuropéen, transnational et pas seulement d'organisations dont

<sup>32</sup> Mr Guy Verhofstadt et le parti des verts.

<sup>33</sup> D'ailleurs je crois que cela a été le cas.

<sup>34</sup> Lorsque l'on est un politique national ou autre, nous regardons les choses par rapport à un prisme national.

<sup>35</sup> Ce qui n'est pas complètement faux d'ailleurs.

<sup>36</sup> Outil que mon prédécesseur avait mis en place.



nous connaissions à l'avance les textes et recommandations. En somme, travailler plutôt avec des individus – nous avions organisé avec des jeunes quelque chose sur l'emploi. Il s'agissait notamment d'un homme, une femme, un chômeur et un non chômeur de moins de trente ans venant des vingt-huit pays que nous avons mis en relation pendant trois jours avec des facilitateurs. Je dois reconnaître que les recommandations qu'ils ont pu élaborer étaient de bien meilleur niveau que les rapports parlementaires.

***Mais alors qu'est-il advenu de ces recommandations ? Est-ce qu'elles existent encore ?***

Effectivement, elles ont été déposées dans une farde sur la table du Conseil. Ces jeunes ont créés leur propre réseau – une plateforme de contact entre eux. Cela a débuté par une intervention d'un jeune allemand qui s'est adressé aux grecs présents : "nous ne sommes pas responsables de tout ceci, nous ne sommes pas Angela Merkel" – le but étant de casser la glace et empêcher que les grecs voient les allemands comme étant les responsables de tous leurs malheurs. C'est un bon point de départ que tous ces jeunes se parlent franchement: "on sort de la case dans laquelle nos pays sont et on se parle autrement". Ce dialogue a donné d'un côté un document de deux pages assez bien rédigé; et de l'autre, la création d'un réseau qui cinq ans après n'existe peut-être plus mais qui a ouvert des portes.

***Autrement dit, une sorte de phase de fermentation ?***

C'est exact. Je ne sais pas sur quoi cela va aboutir. Mais il est important de relever que ce fut une situation plus ou moins inattendue puisque plus de la moitié de ces jeunes étaient des chômeurs provenant de toute l'Europe. Ces derniers ont discutés avec des jeunes diplômés et des personnes qui connaissent la mécanique européenne durant trois jours entiers et il en est sorti ces recommandations.

***Vous a-t-il été possible d'organiser cela au Parlement européen ?***

En effet. Mais en fait, pourquoi cette Agora des jeunes a-t-elle porté sur ce sujet ? C'est parce qu'avant celle-ci je souhaitais en faire une autre sur la politique agricole commune. C'était à l'époque de la révision de la PAC, un enjeu extrêmement important et déterminant d'un point de vue social, écologique et économique. Mais comme nous étions à la veille du rapport final qui allait entériner la PAC, j'ai été complètement bloquée, y compris de la part du bureau du parti au Parlement. Au motif que cela était trop dangereux d'avoir un panel citoyen qui dirait des choses contraires, où que les recommandations n'allaient pas être exactement les mêmes que celles du rapporteur final sur la PAC.

Donc j'ai été bloquée car il n'était pas question d'avoir un avis dissonant produit, soutenu et organisé dans le cadre du Parlement européen et cela même au moyen d'une parole citoyenne. Suite à cela, j'ai rencontré Schultz en disant : "de deux choses l'une, ou bien je dis publiquement que l'on m'a empêché de faire quelque chose sur la PAC ou alors vous me soutenez sur un nouveau projet concernant les jeunes". Donc pour éviter le problème, il m'a soutenu et accepté cette Agora des jeunes - qui n'était pas inintéressante mais sur un sujet beaucoup moins chaud évidemment et bien moins sensible<sup>37</sup>. Alors qu'un avis citoyen, fait par un panel de citoyens avec un représentant des vingt-huit pays sur le thème de la PAC au moment où l'on décide, cela aurait eu vraiment du sens.

***En effet, cela aurait également été une façon de faire participer les citoyens au processus.***

Tout à fait. Mais peut être aussi que cela est venu trop tard aussi. Il aurait certainement fallu le faire un an plus tôt. Mais alors si l'on veut une vraie participation citoyenne, il faut la faire à tous les moments y compris aux moments un peu sensibles. C'est même là tout le débat sur la subsidiarité<sup>38</sup>.

***Donc nous avons une représentation qui est une démocratie représentative et qui doit être capable aussi d'animer une expression directe. Par exemple, lorsqu'aujourd'hui nous menons de grands travaux en Europe, il y a une consultation citoyenne dont nous devons tenir compte. Lorsque la ligne de TGV a été construite dans le sud de la France, suite à la consultation citoyenne obligatoire, des travaux additionnels ont été réalisés, qui ont coûté, mais qui ont préservé l'environnement. Je me souviens que la Commission européenne publiait des livres verts – qui étaient des livres pour le débat - avant de faire des livres blancs. Nous le faisons sous J. Delors par exemple juste avant de créer le Comité des régions, nous l'avions fait sur la coopération régionale. Il y avait une consultation. Mais aujourd'hui sur le livre blanc avancé par J-C. Juncker, nous ne savons pas très bien comment il a été élaboré.***

En effet, personnellement je suis un peu refroidie par les consultations comme celles que la Commission européenne préconise. Selon moi, elles ne sont pas toujours pertinentes. Car au final, qui sont les consultés ? Si l'on imagine que c'est par là que l'on va rendre de la confiance ou du dialogue, je pense que

<sup>37</sup> Car l'emploi des jeunes c'est important mais cela venait à un moment où la garantie des jeunes avait été décidée. Donc c'était en quelque sorte un sujet moins polémique.

<sup>38</sup> Qui peut être une séparation des rôles stricts où qui peut être conçu comme une animation d'un jeu collectif où chacun apporte sa pierre à l'édifice.

l'on se trompe. Les consultations sont thématiques, elles portent sur des sujets qui ne sont pas simples. Pour illustration, je pense notamment aux consultations sur les aspects environnementaux de transport. Il s'agit très souvent d'acteurs associatifs ou autres. Je ne conteste pas que pour les acteurs que l'on appelle associatif ou autres, la société civile fasse entendre sa voix – cela étant très utile. Mais cette société civile organisée est elle-même par moment un peu déconnectée. Elle est devenue très professionnelle et technique parce que les matières elles-mêmes sont techniques. Mais la perception citoyenne, c'est-à-dire de celui qui est le bénéficiaire normalement final, se sent plutôt la victime que le bénéficiaire. Où se retrouve celui-ci ? Nulle part, sauf s'il est dans un secteur particulier où les associations sont actives en matière environnementales ou sociales. Et même les organisations syndicales sont en pleine crise de représentation interne.

Et donc je trouve que la démocratie représentative est pour le moment en grande difficulté parce qu'elle ne développe pas d'autres mécanismes de démocratie participative. La démocratie participative, c'est-à-dire la participation traditionnelle par les créneaux habituels est aussi mise en doute. Je ne crois pas que le citoyen lambda qui n'aime plus l'Europe considère que le Comité économique et social est génial et que c'est une structure magnifique où l'on se sent représenté. Il en est de même pour le Comité des régions<sup>39</sup>. Je ne crois pas non plus que les habitants où les citoyens des régions d'Europe représentés dans le Comité des régions<sup>40</sup>, se sentent représentés via cet instrument. Il y a vraiment une défiance grave à l'égard des institutions représentatives y compris celles de la société civile, qui est très problématique. Il est donc urgent de recréer du lien en utilisant d'autres moyens dans un monde qui est complètement horizontal et qui parfois fait peur<sup>41</sup>. Donc quelle place reste-t-il pour toutes ces personnes<sup>42</sup> dans ce processus de consultation des institutions européennes ? Elles n'en sentent aucune. C'est peut-être parce qu'elles se sont elles-mêmes mises en dehors du cadre institutionnel. Mais alors comment pourrait-on rendre la parole à ces personnes ? Ici, je pense que les outils de type "panel citoyen" demandent un vrai travail. Car ces personnes doivent être sélectionnées au hasard et non prendre les amis des amis pour les faire parler ensemble. Bien au contraire, cela demande une vraie technique qui permette d'aller chercher de vraies idées.

<sup>39</sup> Qui selon moi est tout de même un bel outil.

<sup>40</sup> Instrument censé faire valoir les intérêts des régions.

<sup>41</sup> Les réseaux sociaux par exemple, ils sont à la fois magnifiques et potentiellement problématiques.

<sup>42</sup> Qui se sentent un peu isolées ou les oubliées, ou encore toutes celles qui ont voté en faveur du candidat américain D. Trump.

***Effectivement, Mr Pierre Calame travaille également sur cette idée.***

En effet, il y a aussi Mr David Vander Beeck qui a fait un très beau travail là-dessus dans le cadre du G1000 en Belgique. Mais il y a aussi des initiatives au niveau européen. Avant les élections de 2009, la Commission européenne a d'ailleurs soutenue financièrement un très grand panel citoyen auquel j'ai participé en tant qu'experte<sup>43</sup>. Ce panel a d'ailleurs été fait dans l'hémicycle et il était très intéressant. Le résultat, c'est-à-dire ce que ces citoyens ont produit, est remarquable. Lorsque l'on met des personnes ensemble, qu'on leur donne de la matière et du temps afin de travailler sur un sujet, on déconstruit les préjugés. Ainsi les citoyens des différents pays se rendent compte que l'exercice que nous faisons au Parlement européen est à leur portée et qu'ils en sont capables en petit groupes avec leurs pairs. Ils ont produit des choses tout à fait utiles et intéressantes et qui n'étaient pas de grandes révolutions. Finalement l'avis citoyen est quelque part très pertinent, responsable et pas du tout exclusivement un défouloir à condition effectivement que l'on emploie correctement la méthode.

***Mais la crise de la représentation est aussi à relier à la crise économique, politique et sociale qui dure depuis longtemps. Il y a une part de responsabilité qui revient aux syndicats pour leur incapacité à s'adapter aux évolutions; et l'autre qui revient aux institutions qui ont du mal à valoriser les corps intermédiaires, qui ont été frappés de plein fouet par les restructurations. Même au sein des institutions européennes à l'exception dans une certaine mesure de la Commission, faire du syndicalisme, ce n'est plus valorisé comme par exemple du temps de J. Delors<sup>44</sup>. Donc la crise des corps représentatifs provient de leur incapacité à apporter des solutions aux problèmes et donc à organiser un vrai débat, car ceux d'aujourd'hui ne débouchent pas forcément. La direction des débats et l'utilisation de la parole citoyenne sont d'une certaine façon désenchantante pour les citoyens européens. Tout ceci introduit un doute qui permet toutes ces dérives de comportements parce que le monde cesse d'être structuré. C'est un monde difficile. Qu'en pensez-vous ?***

Je dirais que comme parti politique, je suis dans le même questionnement. Je pense d'ailleurs qu'aujourd'hui, même au niveau national *a fortiori* européen, les partis politiques apparaissent comme des structures inadéquates. Ces structures sont aujourd'hui organisées exclusivement autour d'une logique

<sup>43</sup> Car lorsqu'un panel citoyen est formé, à un moment donné certaines personnes - expertes - viennent apporter de la matière aux citoyens afin qu'ils puissent délibérer avec un minimum d'informations, sans quoi les délibérations ne ressembleraient à rien.

<sup>44</sup> C'est-à-dire une autre façon de poursuivre sa carrière.

parlementaire, représentative, qui est très peu suivie. Aujourd'hui les personnes qui bougent ne sont plus affiliées à des partis politiques et nous perdons tous des militants<sup>45</sup> – qu'ils soient écologistes, socialistes, libéraux. Je pense qu'il n'y a plus de militant au sens d'autrefois c'est-à-dire des personnes qui venaient apporter une vraie contribution. Aujourd'hui celles dans le cercle des partis sont des personnes qui d'une façon ou d'une autre ont un lien entre elles, ou un mandat ou encore en attendent un. Les personnes qui ont de l'enthousiasme aujourd'hui sont ailleurs. Ils sont dans les petits projets locaux, ils donnent leur énergie à d'autres choses. Ce matin je regardais les résultats d'une enquête faite en Belgique sur des jeunes âgés de 18 à 35 ans qui disent ne plus avoir confiance en la classe politique. Mais par contre disaient-ils, nous avons envie de faire plein de choses ensemble. Or nous politiques, nous faisons des choses complètement décentralisées. Se pose la question de savoir ce que nous, les politiques nous faisons lorsque nous nous rendons compte qu'il y a encore de l'engagement citoyen mais qu'il n'est plus du tout dans le cadre dans lequel nous nous sommes. Car les personnes s'engagent ailleurs.

***Mais c'est sans doute parce que certaines personnes préfèrent l'engagement associatif et syndical bien qu'elles soient animées par une approche politique, parce qu'au moins à ce niveau il est possible de réaliser des choses, alors que le niveau politique souvent paraît impuissant. De ce fait cela nourrit finalement la méfiance des citoyens.***

Par exemple, je me rappelle qu'à la fin de mon mandat, le Parlement européen travaillait sur l'idée du coût de la non-Europe. Il s'agissait de nouveau d'un argument défensif. Une étude assez intéressante et techniquement utile a été faite. Mais je ne pense pas que cela ait été judicieux d'en faire un argument. Car il s'agit là d'une posture qui consiste à dire: « vous n'avez rien compris, regardez ce que ça vous coûterait si nous n'étions pas là ». Ce n'est pas avec ce type d'argument que l'on mobilise. C'est un instrument que l'on peut éventuellement utiliser pour un débat ou autres. Mais faire de ces estimations une campagne n'est vraiment pas judicieux. Mais enfin soit, quand bien même de temps en temps il faut le faire, je pense que c'est déjà un échec d'aller se défendre avec le coût de la non-Europe.

***Comme le dit P. Van Parijs : « c'est parce qu'il n'y a pas de plan B ». Mais il ne s'agit pas d'un argument qui mobilise. Et même le fait de dire que nous sommes X% de la population mondiale et que demain, si l'on se sépare, nous serons plus petits.***

C'est toujours pour se défendre contre des choses telles que par

<sup>45</sup> Ceux qui portent avec enthousiasme le projet de leur parti.

exemple les grands méchants autour de nous et que sans nous cela serait pire.

***En effet c'est la théorie de la forteresse assiégée. Je pense que cela explique pourquoi une personne sur deux ne vote pas aux élections. Cela explique également pourquoi seules les personnes qui se mobilisent sont uniquement celles qui tiennent des discours plutôt extrêmes.***

A l'inverse, je dirais que l'on peut penser ce que l'on veut sur le CETA, mais la sortie récente d'un ministre-président d'une petite région certes – qui sort au moment qui pour certains diront que c'est à la fin du processus – mais avec un vrai travail. J'y ai personnellement assistée. Ce travail a été fait à la fois par une mobilisation de la société civile et à la fois par un parlement européen. D'ailleurs le résultat était impressionnant.

Il y a quelque temps, je devais organiser une conférence, je vais voir la salle et il se fait que dans cette salle se trouve cinquante concessionnaires de Toyota wallons en formation sur les nouvelles voitures de Toyota. Nous commençons à discuter et tous me disent : « moi, je ne sais pas très bien ce que c'est que le CETA mais l'intervention de Mr Paul Magnette est très bien et moi je trouve qu'il a raison ». J'ai donc fait un débat avec ces concessionnaires sur le CETA dont jusqu'alors ils ignoraient complètement l'existence et ils se sont sentis fier. Fier de leurs régions, d'un discours dans laquelle on s'oppose en bonne intelligence avec des propositions d'amendements. Je trouve que là nous avons vraiment une belle façon de reprendre la main. Alors on peut contester qu'une seule petite région puisse proposer des choses. Mais il y a beaucoup de mauvaise foi de la part de certain européens pour dire au début en tout cas : « oh mais qu'est-ce que c'est que cela ! ». Toutefois je trouve que c'est une grave erreur et il y avait là un moment où il s'est passé quelque chose dans la relation moi-citoyen, mon parlement wallon, la société civile et l'Union européenne.

***Il y a en effet une dramatisation de la parole dissidente où ceux qui émettent une critique sont tout de suite caricaturés. Nous devons pouvoir avoir un débat démocratique, critique, il s'agit d'une démarche consubstantielle en démocratie. Parce que si nous dramatisons les différences et nous ne répondons pas à la critique par des arguments de fond alors il n'y a plus d'espace démocratique. Par exemple, je pense que le président Juncker, sur le Traité avec le Canada par rapport à ce que disait P. Magnette s'est comporté de façon correcte car il n'a pas du tout dramatisé. Il a laissé le débat se dérouler. Le fait d'avoir abordé les choses positivement a été une réponse intelligente de sa part. Par rapport à la construction européenne, l'un des problèmes est comme vous l'avez mentionné la désaffection des citoyens***



***qui se nourrit finalement de l'incapacité du système européen à fournir des solutions. Pourquoi participer si cela ne sert à rien, se disent-ils. Mais quel serait votre diagnostic de la situation actuelle ? Selon vous que conviendrait-il de faire pour y remédier ?***

Je dirais que nous sommes vraiment mal. Je trouve que ces deux dernières années la succession de mauvaises décisions, de non-décisions ou encore ces événements dont nous sommes complètement dépassés par des choses dont nous n'imaginions pas qu'elles arriveraient. Donc pour moi, nous sommes terriblement mal dans la capacité des institutions européennes – du Parlement européen – à réellement porter et enchanter afin de répondre à tout ceci. Je trouve que tout le monde est tétanisé. Nous n'arrivons pas à régler la situation avec la Hongrie et ses dérives; ou encore, la crise des migrants où nous sommes complètement dépassés; la Turquie qui tourne très mal et l'Union européenne qui n'est plus capable de dire : « cela ne va plus, nous allons changer notre accord avec Erdogan ». Nous n'arrivons pas non plus à gérer la question des migrants puisqu'il n'y a pas de volonté politique d'avoir un vrai partage des responsabilités, une vraie politique d'asile commune. La Grande-Bretagne qui annonce sa sortie et nous ne sommes pas du tout préparés – l'article 50: quand, comment, tous les traités que nous allons devoir négocier alors que nous nous étions même mis déjà quasiment à genou en leur proposant des arrangements qui n'ont même pas suffi<sup>46</sup>.

***Sur cette idée d'arrangements en faveur des britanniques, nous étions d'accord avec la proposition de Monnet selon laquelle il ne fallait pas leurs en proposer.***

Effectivement, je pense qu'en soi, cela était déjà une erreur, mais en plus, ça n'a même pas suffi. Donc c'est bien la preuve que ce n'est pas la peine d'aller très loin dans la logique du « restez, s'il vous plaît! ». Non cela était vraiment une erreur que maintenant nous allons devoir gérer – ce qui est quand même très compliqué. Il ne faut pas oublier, la fracture nord-sud est toujours présente même si nous en parlons moins. De plus, la situation en Grèce ne s'améliore toujours pas, pendant presque neuf mois l'Espagne est resté sans gouvernement. Donc, nous sommes quand même dans une situation pas très simple. L'incapacité européenne sur la politique étrangère, parce que malgré tout, les migrations sont aussi liées à la crise en Syrie. Sans compter qu'avec la politique de voisinage de l'Union européenne<sup>47</sup> pour toute la méditerranée, nous avons quand même été très mauvais. Donc, je trouve que le constat est très douloureux et difficile.

<sup>46</sup> C'est bien la preuve que la stratégie était mauvaise.

<sup>47</sup> Elle n'a jamais très bien fonctionné.



*Il en est de même pour la gouvernance. Nous avons parlé de Delors, sa force provenant en partie du fait qu'il y avait un accord entre les États membres - pour jouer le jeu permettant aux institutions d'agir – et les institutions européennes. La méthode communautaire ne peut pas fonctionner sans consensus politique qui permette aux gouvernements nationaux de créer une instance prenant en charge l'intérêt commun, au nom d'une politique acceptée en commun. Donc, il y a une crise de la gouvernance qui oblige finalement les chefs d'État à faire preuve d'impuissance parce qu'ils montent au créneau sur n'importe quoi.*

*Un exemple de disfonctionnement nous est fourni lorsque nous discutons de la politique migratoire. A la place du président Juncker, c'était Donald Tusk qui faisait le tour des capitales et à la fin, Mme Merkel avec le Premier ministre néerlandais rencontrait le Premier ministre turc pour décider d'un accord. Cela donne une mauvaise image alors que nous ne pouvions pas plus mal faire – bien que tous étaient soulagés qu'il y ait un accord.*

*Il faut aussi savoir défendre nos valeurs, qui nous sommes car l'Union européenne n'est pas comme l'Union soviétique, s'il y a des pays qui souhaitent nous quitter, eh bien qu'ils nous quittent. La vraie question est de savoir si les autres – ceux qui restent – veulent encore faire quelque chose ensemble. Parce que ne rien faire, c'est pire. Partagez-vous cette analyse ?*

Sur ce point effectivement, je crois qu'il convient d'être clair. En ce qui concerne la sortie de la Grande-Bretagne, comme vous le dites, ils n'ont jamais été un facteur facilitateur du compromis européen – et c'est le moins que l'on puisse dire.

Concernant votre analyse, je suis à la fois d'accord et en même temps inquiète. Si nous partons du principe de dire que tous ceux qui ne veulent plus rester, qu'ils partent et nous verrons bien qui veut rester, le danger est qu'en fait cela ne se passera pas ainsi et nous serons amenés à faire quelque chose de complètement à la carte. C'est-à-dire que nous allons tout de même garder – parce que c'est cela aussi le Brexit, ils ne s'en vont pas réellement – toute une série d'accords avec eux, car nous vivons dans un monde où l'on ne peut pas se permettre de remettre brutalement du jour au lendemain des frontières complètes. Donc nous allons devoir négocier sur tout - ce qui va être épuisant – c'est un travail gigantesque qui nous attend. Nous allons devoir épuiser des énergies pour pouvoir tisser d'autres types de relations – il en ira peut être de même avec la Hongrie et le Pologne. Cela, avec un cœur qui ne bat pas de façon très européenne – parce que même pour les pays fondateurs, nous ne pouvons pas dire qu'ils jouent la carte européenne, il y a le débat européen en France est, à mon avis, complètement affligeant et catastrophique pour un tel pays. En Belgique nous sommes encore préservés mais enfin nous

sommes tout petit et aussi parce que nous avons des nationalistes flamands au gouvernement qui eux, ont envie que leur région devienne indépendante et donc supplante le niveau fédéral. Donc ce n'est pas parce qu'ils aiment l'Europe. Nous en avons besoin parce que c'est la protection qui nous permet d'être une région indépendante. Dans leur cas, ce n'est pas par amour de l'Europe mais simplement cela leur permet de faire sauter le verrou national qu'ils n'aiment pas. Mais donc le débat français est calamiteux. Le moteur franco-allemand ne marche plus – enfin c'est le moins que l'on puisse dire. Cela parce que ni la France ni l'Allemagne<sup>48</sup> ne jouent. L'Italie est aussi en pleine difficulté, nous ne pouvons pas dire que Mr Renzi s'en sorte de façon spectaculaire<sup>49</sup>. L'Espagne est dans l'état où elle est. Donc nous ne pouvons même pas dire nous, États fondateurs, que les autres s'en aillent, tant pis, nous savons ce que nous voulons, nous le ferons entre nous et puis les autres reviendront par la suite.

Selon moi, le problème se pose de manière transversale. Il n'y a pas de véritables brebis galeuses parmi les États. Si elles existent, c'est à l'intérieur de chaque État, plus ou moins selon les conjonctures et les moments. Je trouve cette espèce de contamination horizontale beaucoup plus problématique que soi-disant des pays qui n'en veulent plus.<sup>50</sup> Nous ne pouvons pas seulement peser sur les gouvernements, il y a aussi dans les États membres, selon les circonstances, des acteurs qui peuvent vraiment peser pour ou contre. Donc je trouve que le venin<sup>51</sup> se répand partout en fait. Ce ne sont pas les institutions qui seront efficaces – même si l'on doit travailler avec – je pense que l'on doit travailler plutôt sur ces espèces de courants, mouvements, tendances qui se répandent de façon transnationale et transversale dans toute l'Union européenne. C'est plutôt cela qui demande des réponses en urgence qu'une réforme des traités. Celle-ci est sans doute nécessaire à terme mais elle n'apportera aucune réponse structurelle à ce qui nous traverse en terme de déconstruction du projet européen par le bas. Il n'est pas déconstruit par le haut, même si le haut n'arrive pas à être à la hauteur mais il est surtout déconstruit par le bas. Par le haut et par le bas, c'est très dangereux. Donc nous ne pouvons pas omettre de travailler par le bas. Par le bas, cela veut dire que lorsque j'étais ministre, je me

<sup>48</sup> Elle est tout de même en proie à des choses très difficile en son sein avec la montée de l'extrême droite, le populisme que la crise des réfugiés à s'en doute contribué à faire augmenter.

<sup>49</sup> Il menace même de démissionner.

<sup>50</sup> Alors je n'aime pas l'attitude du gouvernement polonais à l'égard de l'Union européenne et de l'Europe en général c'est détestable mais il y a aussi des forces positives en Pologne que l'on a entendu et qui doivent être renforcées, Il en est de même en Hongrie. Il est évident qu'elles sont minoritaires et qu'elles ont du mal à faire entendre leurs voix.

<sup>51</sup> Enfin, la difficulté traverse tous les États membres avec forcément des intensités différentes parce qu'ils ne sont pas confrontés à la même chose.

suis rendue compte que dans mon pays, et je ne pense pas que cela soit le seul, le débat européen dans le parlement national et régional, tout le monde s'en moque. Cela n'attire ni l'attention des médias ni des personnes, parce que se sont généralement des discussions à moyen terme sauf lorsqu'il y a un scandale. Le débat structurel européen ne vit pas dans les parlements nationaux. Il ne vit nulle part, pas vraiment dans la société non plus. Les parlementaires qui sont pourtant tous quelque part contributeurs à leurs échelon de la décision européenne ne jouent absolument pas le jeu. Donc il n'y a pas que les gouvernements qu'il faut incriminer. L'intergouvernementalité, le double discours est identique pour les parlementaires et parfois même dans le monde syndical.

*Mais alors, si la situation est telle que vous la décrivez, selon vous qui serait encore pour l'Europe ? Nous sommes allés voir les représentants de l'église à Bruxelles. Ils sont européens mais leur propre journal est censuré par les églises des pays de l'est. Quant aux représentants du monde du travail, je ne sais pas s'ils sont vraiment en faveur du projet européen alors que le mouvement ouvrier a démontré son incapacité au XXème siècle à s'opposer aux deux guerres civiles européennes qui sont devenues mondiales. Aujourd'hui on continue à faire l'impasse sur une approche internationale. Donc la question demeure de savoir qui est pour l'Europe ? Quelles sont les forces sociales qui y sont favorables ? Et d'autre part quel serait le projet qui permettrait de mobiliser à nouveau ? Si aujourd'hui nous organisons un débat citoyen, sur quoi devrions-nous mettre l'accent ? Est-ce au niveau budgétaire par exemple ? Qu'est-ce qui selon vous pourrait unir les citoyens ? Parce qu'ici par exemple, nous disons que les citoyens ont aussi une responsabilité.*

*Mais les responsables politiques ont la responsabilité particulière de proposer quelque chose. Parce que pour faire participer les citoyens, en plus de leur fournir des éléments d'information, il faut aussi les confronter à un projet qui pourrait les mobiliser et donc enrichir la discussion. Ce projet lui-même est issu d'une certaine expérience donc il y a une espèce de dialectique à avoir.*

On part aujourd'hui du principe que bien évidemment la seule question qui mobilise les citoyens, c'est l'emploi. Je ne suis pas sûre de cela. Je regarde la jeune génération, âgée de 18 à 25 ans, il est évident qu'elle a besoin d'un job ou d'un revenu mais en même temps pour beaucoup d'entre eux, ils sont déjà dans une autre manière de voir le rapport au salariat, le rapport au travail. Ce sont des personnes qui sont dans une logique où elles savent qu'il va falloir être flexible, qu'elles n'auront pas des contrats à durée indéterminée – en somme, elles sont déjà dans le monde d'après

par rapport au monde de maintenant. Donc, je trouve que ce n'est pas nécessairement par la question de l'emploi que l'on va mobiliser les citoyens.

***Mais la situation que vous décrivez ne concerne que les jeunes qui ont un emploi. Certains vivent en effet la précarité comme un mode naturel de fonctionnement voire même comme un élément positif de dynamisme. Mais qu'en est-il de ceux qui sont sans emploi ou qui sont dans des jobs qu'ils ne souhaitent pas mais purement alimentaires ?***

En effet, je ne dis pas qu'ils sont nécessairement préparés à ce monde-là. Simplement ils sont quelque part obligés de constater que c'est le chemin dans lequel ils vont devoir évoluer.

***Il est vrai qu'envisager une carrière de façon flexible est beaucoup plus stimulant. Mais ceci n'est possible que si ces changements, que ces jeunes sont préparés à gérer aujourd'hui, sont faits dans le but d'assurer un élément de sécurité. Donc avoir un emploi à vie comme dans le temps pour les jeunes ouvriers où ils entraient dans l'usine à 18 ans ensuite ils se mariaient puis se syndiquaient pour, enfin, attendre la retraite. Ce paradigme-là, je ne sais pas s'il est encore souhaitable. Mais alors, voulez-vous dire que l'emploi ne serait plus entendu dans le sens traditionnel du terme ?***

C'est bien cela. C'est plutôt l'activité qu'il faut regarder. D'ailleurs, je changerais le vocabulaire parce que cela induit en erreur. L'utilisation du terme « emploi » est perçue comme une activité qui va vous garantir un salaire tous les mois durant toute votre vie. Je pense que cela hélas est fini, que les choses n'iront plus dans ce sens. Donc la poly-activité, le fait que l'on se réalise autrement – y compris les personnes qui aujourd'hui sont dans la précarité, si on leur garantit ce qui permet de vivre dignement, elles seront peut-être plus heureuses de ne pas travailler ou de faire autre chose, comme des activités utiles dans leurs familles ou environnements. Donc, je ne pense pas que brandir l'emploi avec des slogans tels que si l'Europe créait des emplois, cela irait mieux, est la meilleure des solutions. Parce que reste à savoir quel type d'emploi et aussi qu'est-ce qu'aujourd'hui on appelle emploi. Aujourd'hui, c'est devenu un objet qui mérite d'être redéfini parce qu'il n'est pas du tout clair. Je ne pense pas que cela va mobiliser.

Je crois par contre que justement la question des réfugiés, qui est par définition liée à l'interconnexion entre tous les dossiers (la guerre, les rapports nord-sud, mon quartier, ma peur de perdre à cause de l'étranger, etc...), est un vrai sujet, si nous parvenons à le traiter pour ce qu'il est. C'est là un vrai sujet européen, sur lequel nous pouvons avoir de vrais retours positifs et réussis. Dans le même temps, avoir ce devoir de solidarité organisé à l'échelon européen. De plus, cela n'a aucun sens que ce soit, soit la

Turquie<sup>52</sup> soit la Grèce ou l'Italie qui reçoivent les personnes qui arrivent et doivent s'en occuper avec des centres d'accueil et autres. Je trouve qu'il y a des dossiers comme celui-là qui se prêtent vraiment bien à ce type d'action. Le CETA par exemple, ce n'était pas un dossier facile. Le ministre-président a fait un discours, non pas populiste, mais au contraire pédagogique. Je trouve que ce type d'action manque cruellement. Il manque des paroles au bon moment. Il y a des moments où cela peut être fait et d'autres où c'est difficile. Nous devons problématiser une question<sup>53</sup>.

***Donc pour résumer vous répondriez : le soutien à l'activité, la question des réfugiés et le revenu universel. Est-ce bien exact ?***

Oui, sauf pour le revenu universel, car nous sommes confrontés à la difficulté de le porter au niveau européen. Il est déjà tellement compliqué de mettre en parallèle nos systèmes de protection sociales. Donc, nous ne pouvons pas complètement détricoter la protection garantie dans les États par les systèmes nationaux de protection sociale en l'échangeant pour le revenu universel, sans autres contrepartie.

***Philippe Van Parijs considère que le revenu universel doit être à deux niveaux : national et européen. Ce revenu serait inconditionnel, universel et il permettrait l'autonomie et l'innovation. Il pense que ce revenu doit être additionnel et non un remplaçant ou substitut. Mr Van Parijs fait un mélange d'utopie et de radicalité, mais avec un grand réalisme en même temps. Il faudrait débattre de la méthode et, sur un autre sujet, débattre par exemple sur le budget européen dont le parlement avait dit qu'il y aurait une révision à mi-parcours.***

En effet, je m'en souviens, j'étais moi-même en commission du budget et je me rappelle du plan pluriannuel précédent. Lorsque nous l'avons voté, nous nous étions dit que: « oui mais cela ne fait rien car nous ferons une révision plus tard ». Je vois qu'aujourd'hui, nous sommes déjà en train de parler de ressources propres avant même la révision. Nous sommes de nouveau dans la même impasse....

***La Commission a proposé douze milliards, dont six par réutilisation de fonds et six milliards additionnels, autrement dit pas grand-chose. C'est peut être pire que de ne rien faire. Qu'en pensez-vous ?***

Je suis d'accord. Ceci dit, je ne pense pas que le budget européen soit le dossier qui va permettre de mobiliser ou qui va remettre en

<sup>52</sup> Avec cet accord honteux qui a été pris.

<sup>53</sup> Encore une fois, je trouve que les réfugiés, c'est une question qui se prête vraiment bien à cela.

route l'idée européenne, même si c'est un instrument indispensable. Parce que tant qu'il n'y aura pas de ressources propres, nous sommes toujours à la merci des contributions des États membres, avec des clés vraiment anciennes. Nous n'aurons pas d'économies politiques si nous n'avons pas de budgets pour les mettre en œuvre. Mais enfin, ce n'est pas cela qui va mobiliser les citoyens européens.

***En ce qui concerne les ressources propres, je pense que c'est la seule façon d'avoir un débat démocratique. Si nous avons des ressources propres, il faudrait définir des politiques pour les utiliser. Ainsi, il ne serait plus possible de marchander au niveau du Conseil un crédit en échange d'un avantage.***

Je pense que les ressources propres sont au budget ce que les listes transnationales sont à la démocratie, c'est-à-dire des instruments. En soit, c'est difficile de mobiliser des gens sur "vous voulez des listes transnationales ou pas ?" Personne ne le comprendrait. Mais par contre, avoir un certain nombre d'élus transnationaux en réutilisant les 72 postes britanniques qui vont disparaître, comme le dit D. Cohn Bendit<sup>54</sup>. Nous avons-là une opportunité avec le départ des britanniques. Mais je crois que les listes transnationales ne sont pas un sujet mobilisateur, quoique souhaitables. Donc ces parlementaires seraient et devraient être des personnes mues par une vision plutôt globale et d'intérêt commun plus que par l'intérêt ou la représentation ou l'input national.

***L'Europe doit-elle persister dans la rigueur pour le budget. Comment expliquez-vous ce refus de changer de paradigme ?***

En fait, il y a vraiment un double discours. On l'a vu par exemple au moment de la crise grecque, la Banque centrale européenne a quand même fait tourner un peu la planche à billet, sans le dire. C'est comme si on ne pouvait jamais dire les choses, qu'il y avait des espèces de dogmes - je ne sais pas très bien qui les portent - que l'on ne peut pas contredire. Alors on essaye de faire des petites choses, un peu différentes, au lieu d'assumer et de constater, qu'à un moment donné, ces politiques d'austérité sont complètement absurdes et totalement contreproductives. Alors il y a le plan Juncker, qui est la soi-disant réponse avec ce plan d'investissement mais sans co-financement public. On ne finance que des choses qui sont déjà préparées et donc on n'amène rien de neuf.

<sup>54</sup> En effet, Emmanuel Macron l'a également proposé – c'est parce que Mr Cohn Bendit lui parle souvent à l'oreille.



***En effet mais quel en est l'intérêt ? Pourquoi l'Europe ne se montre pas plus ambitieuse ?***

Je pense qu'un des éléments explicatif est qu'en fait chaque État membre ou chef de gouvernement<sup>55</sup> préférera porter un discours nationaliste. Mais c'est là tout le danger. Ils préfèrent porter ces politiques de relance dans leurs propres pays<sup>56</sup> plutôt que de le porter au niveau européen comme une relance européenne que l'on va construire ensemble et pour laquelle on va donner les outils le budget, l'investissement et autres.

***Normalement, le discours devrait être de dire qu'au niveau national nous essayons de rétablir les comptes mais qu'au niveau européen, nous faisons une relance tous ensemble. Je pense qu'il y a une raison à la renationalisation des politiques. Selon moi, du point de vue de la société civile, nous avons peur du saut dans l'inconnu que représenterait le fait de laisser tomber l'Europe – mais la Grande-Bretagne saute le pas. Du côté des forces économiques, on se dit qu'il faut poursuivre dans la voie d'après 1974, où le partage de la valeur ajoutée se fait de plus en plus au détriment du travail. Finalement, on trouve de plus en plus de décalage entre les sociétés qui font des bénéfices et des salaires qui ne suivent pas. C'est peut être que du fait de la mondialisation que nous sommes allés chercher les Chinois pour les introduire dans une relation marchande<sup>57</sup>, que le rapport social en Europe qui fonde la cohésion sociale de ce continent devient secondaire par rapport à l'insertion dans le marché mondial.***

En effet, il s'agit peut-être d'une bonne explication. A mon avis il n'y en a pas qu'une. Cependant elle doit contribuer à l'explication. Mais je pense que l'élément que j'oppose est la montée du nationalisme partout – c'est la poule et l'œuf. Qu'est-ce qui crée cette montée du nationalisme ? Est-ce que c'est la position des chefs d'Etats qui se défendent de l'Europe et des grands méchants de l'extérieur et qui vont essayer de faire croire qu'ils vont protéger leur nation<sup>58</sup> ? S'agit-il là d'un discours qui flatte le sentiment national ou alors y sont-ils poussés ? Qu'est-ce qui porte un tel discours et qui les empêche d'accepter d'entrer de plein pied dans le projet européen ?

***En effet F. Hollande avait raté une bonne occasion d'afficher un tel discours dans le débat sur les perspectives financières en 2013. Il avait été au Parlement européen et les députés européens de tout bords confondus lui demandaient de défendre***

<sup>55</sup> Car c'est tout même eux qui font la politique. C'est eux qui sont à la manœuvre de la politique européenne et non la Commission européenne.

<sup>56</sup> Ils préfèrent le garder à l'échelon national.

<sup>57</sup> Créant ainsi une compétition mondiale très forte.

<sup>58</sup> Mais ce n'est pas vrai. D'ailleurs la plupart des personnes le savent.



*le budget européen du Parlement de mille cent milliards. Mais alors que D. Cameron disait: "en dessous de neuf cent milliards je refuse catégoriquement", Mr Hollande aurait dû dire : "en dessous de mille cent milliards je refuse catégoriquement et d'ailleurs j'ai la représentation du peuple avec moi". Les deux cents milliards auraient pu mobiliser l'épargne du plan Juncker beaucoup plus efficacement et avec un plus grand impact que cela n'a été le cas. Il ne l'a pas fait et il a raté là une occasion en or pour changer le cours des choses.*

En effet mais ce sont toujours les leaders négatifs<sup>59</sup> qui gagnent.

*Effectivement, il aurait pu dire que ces deux cent millions entre la proposition du Parlement européen et celle du Royaume-Uni auraient pu servir à des dépenses utiles. Un autre exemple, lorsque nous avons soutenu l'initiative citoyenne "New deal pour l'Europe" qui avait été signée par Goulard, Tsipras, Cohn Bendit, Lamy et Schultz. Sous les spots, peu avant la campagne, Schultz a demandé au Comité d'être retiré de la liste parce que ce serait mal vu. Au cours une réunion publique du PSE, j'ai rencontré Lamy et il m'a dit : "Je sais, je l'ai signé". Je lui ai rétorqué: „mais pourquoi vous ne vous êtes pas exprimé aujourd'hui là-dessus“. Cohn Bendit et Goulard ne se sont pas mobilisés non plus. Tsipras, lorsqu'il a gagné les élections européennes en Grèce, ne l'a pas soutenu non plus. Voilà un des éléments de la crise de la représentation, tout à fait contraire à une bonne pratique: à partir du moment où je signe quelque chose, je mobilise toute mon organisation. Cela veut dire qu'ils ont appuyé sous les spots un "New Deal pour l'Europe" mais au lieu d'avoir Schultz se présentant aux élections européennes avec un tel discours : "je suis le chef de file du New Deal pour l'Europe, ceux qui votent pour moi, je leur demande de signer l'initiative."<sup>60</sup> Non seulement il ne l'a pas fait mais il n'a pas non plus soutenu le New Deal. Parmi les politiques qui se sont engagés, il n'y a pas eu un seul qui se soit engagé réellement et qui ait porté le projet – ni Schultz, Cohn Bendit, Goulard ou encore Tsipras, pas un seul d'entre eux. Et ensuite on nous dit qu'il y a une crise de la représentation. Donc ils étaient dans une politique de spectacle, de marketing où l'on signe un document, ensuite il apparaît sur un site, et puis ça s'arrête là. Pour revenir à notre propos du début de notre conversation, selon moi, c'est ce qui nourrit la crise. Car ces personnes font semblant, ce sont des postures et les citoyens s'en rendent compte, ils le sentent...*

En effet, les campagnes électorales ne sont pas les meilleurs

<sup>59</sup> An sens de ceux qui mettent des limites.

<sup>60</sup> Et ainsi réunir plus de vingt milliers de signatures.

moments pour mobiliser les citoyens. Selon moi, le problème est qu'aujourd'hui, je ne pense pas que nous puissions nous permettre de mobiliser autour d'une campagne électorale parce les personnes sont plus exigeantes, elles exigent une certaine cohérence dans la durée. Donc le problème est peut être que si Schultz avait porté le projet avec force, les citoyens lui auraient certainement demandé des comptes sur ses actions avant ce projet.

*En effet, mais les moments électoraux sont des moments où l'on demande à la population de voter pour que justement il y ait un projet. Et à ce moment le projet aurait pu être: " nous avons mis en place la rigueur, cela entraine trop de souffrance, il convient de mettre aussi en place autre chose". Ensuite cela aurait pu être une façon de mobiliser. D'ailleurs le fait qu'autant de personnes de Tsipras à Goulard – spectre politique très large en passant par tous les autres - signer cela, ce serait déjà rassembleur. Ensuite, comment veut-on mobiliser les citoyens si on ne donne pas suite à ses actes ?*

Ce n'est pas une question facile et je pense que les parlementaires ou les chefs d'Etat relativement cohérents – parce qu'il y en a quand même – ne sont pas ceux qui généralement sont le plus vus. Ceux qui ont un travail cohérent au Parlement, c'est-à-dire entre ce qu'ils disent et ce qu'ils font réellement au sein du Parlement, ne sont pas les plus "sexy". Car les bons parlementaires européens ne sont pas les plus attrayants aux yeux du public.

## TEMOIGNAGES

### 10 propositions pour une refondation

*Au nom du Cercle de réflexion progressiste sur l'avenir de l'Europe: "en Europe, à gauche"*

Le diagnostic de l'état de la social-démocratie dans les pays occidentaux paraît particulièrement critique. Vit-elle pour autant une crise d'agonie ? Nous ne le pensons pas. Nous sommes convaincus qu'une refondation de la social-démocratie est possible, à condition de ne pas s'en tenir à faire *renaître* le passé mais à poser les jalons pour *réinventer* une social-démocratie *européenne* pour le XXI<sup>e</sup> siècle.

Cette réinvention ne peut pas se limiter à préserver une grande œuvre nationale. Il s'agit non seulement de réinventer des contenus, mais de changer d'échelle - concrètement de s'inscrire délibérément dans un cadre européen, tout en réaffirmant la hiérarchie des normes entre l'Europe et les Etats-membres y inclus des processus de négociation plus décentralisés à l'échelle des territoires. Car l'avenir de la social-démocratie et celui de l'Europe sont inextricablement liés. L'une a été en grande partie le fruit de l'autre ; l'une et l'autre sont dans l'obligation politique et morale de produire de nouveaux espoirs pour redonner du sens à l'action politique, légitimer l'action régulatrice et ouvrir la voie à de nouvelles manières de « se relier » mutuellement. Voici 10 propositions pour une refondation:

1. Exercer un droit d'inventaire sur les erreurs passées de la social-démocratie européenne doit être le point de départ du processus de refondation. Il ne suffit pas de rejeter sur les forces néolibérales et conservatrices la responsabilité de la crise, voire de la situation actuelle dans son ensemble. Le projet social-démocrate doit redevenir positif avec un projet commun pour améliorer notre société au profit du plus grand nombre.

2. Ce droit d'inventaire doit aller de pair avec un langage de vérité, au moment des élections nationales et européennes. Il est contre-productif de promettre une « rupture avec le passé » lorsque les sociaux-démocrates ont une responsabilité directe dans le bilan de la Commission européenne précédente dans laquelle ils représentaient un bon tiers des Commissaires. Au sein du Parlement européen l'écrasante majorité des textes est adoptée dans des constellations de coalition avec le soutien des députés

européens du groupe S&D. Si rupture il doit y avoir, elle doit se faire aussi vis-à-vis de l'approche intergouvernementale de plus en plus marquée depuis la période Delors.

3. Il est illusoire de céder à la tentation de construire des majorités à travers des alliances par défaut. Le prix à payer pour garder des formations à relents xéno- et homophobes au sein de la famille socialiste, comme le parti SAO du premier ministre slovaque Fico, met en évidence une absence grave d'homogénéité et de cohérence éthiques au plus haut niveau de l'appareil politique européen. Une telle situation prive la famille socialiste de toute légitimité dans ses attaques sur les régimes liberticides en Pologne et en Hongrie.

4. En matière d'Europe sociale, il s'agit de prendre des engagements forts mais réalistes. Au lieu de promettre le « grand soir » tous les 5 ans, il convient de proposer une panoplie de mesures concrètes de progrès social: la création d'une allocation chômage européenne, d'une agence européenne d'inspection du travail, l'introduction d'une « règle d'or pour l'investissement social » permettant d'exclure certaines dépenses sociales du calcul du déficit public ou encore de fixer des seuils minima d'investissements sociaux. Parallèlement, la lutte contre le dumping social et le dumping fiscal doivent demeurer des priorités.

5. Il est essentiel de se redonner une "philosophie du travail" face à la mondialisation des capitaux. Travail décent, travail digne, travail plus juste : des qualificatifs existent aujourd'hui, qui disent tous l'urgence de reconstruire une vision pour le travail humain, dans l'économie de services globalisée et numérisée qui est désormais la nôtre.

6. Le défi écologique est majeur et multidimensionnel, c'est pourquoi nous devons le traiter de manière durable dans tous les domaines de la vie, face aux enjeux de la vulnérabilité des personnes, des ressources et des territoires. La famille social-démocrate européenne ne peut se limiter à défendre une approche quantitative de la croissance, en particulier lorsque celle-ci est de moins en moins créatrice d'emplois durables. Il s'agit désormais d'organiser une double révolution : technologique, dans les capacités d'extraction et de traitement d'énergies non-polluantes ; comportementale, dans la capacité à générer des activités sobres en consommation de matière, mais riches en services relationnels.

7. Investir plus clairement des thématiques qui ne sont pas les spécialités originelles de la social- démocratie européenne. Inspirons-nous de la véritable « leçon de choses » donnée par Angela Merkel au plus fort de la crise des réfugiés. Il faut prendre cette situation comme un *événement* et un *problème* : saluer le courage de certains décideurs dont on ne partage pas forcément les idées, mais s'interroger sur la crise de la parole publique dans les enceintes de la social-démocratie, devenue peureuse de ses idéaux. Dans ces domaines, une clarification s'impose: le principe, c'est l'accueil, la négociation portant sur les moyens et les modalités de mise en œuvre.

8. « Se ré-institutionnaliser » : organiser la régulation des nouveaux champs économiques (économie circulaire, travail 4.0, etc.) comme marqueur de l'action politique. Traités internationaux valorisant les personnes plus que les biens et services marchands, avec des nouveaux droits sociaux visant à organiser la continuité des revenus et une sécurité juridique face à la discontinuité des activités, développement d'un impôt ou d'une allocation universels en vue de réduire les inégalités massives, mise en place d'un véritable budget européen pour soutenir ces "politiques structurantes" à l'échelle européenne, des politiques d'investissement dans les infrastructures publiques, etc.

9. Se « dés institutionnaliser » : s'appuyer sur les résistances et l'inventivité des mouvements sociaux pour agir politiquement. Il s'agit certes toujours de *produire* de nouvelles alternatives mais aussi de *reconnaître* les alternatives qui existent déjà dans la société. Selon les mots de Boaventura de Sousa Santos, « il faut une pensée alternative sur les alternatives ».

10. Reste l'horizon même du projet politique européen. La paix doit être réécrite dans le sens d'une *résistance aux différentes formes de violence*, à commencer par celles qui laissent des milliers de réfugiés mourir aux portes de l'Europe. La solidarité doit viser à forger de nouvelles *régulations*, mais aussi de nouvelles *coopérations* en faveur des plus vulnérables. L'intelligence doit œuvrer au développement de sociétés ouvertes, permettant de faire de la *pluralité des modes de vie, des cultures et des formes économiques* un véritable patrimoine collectif. Il s'agit de soutenir l'exigence d'égalité des citoyens européens « par-delà les frontières nationales ».

## Building a Europe for the people

By Philippe Van Parijs. on 24 May 2017

*Based on a speech at the Palazzo Vecchio, Florence, 5 May 2017, within the framework of the European University Institute's State of the Union 2017: 'Building a People's Europe'.*

'For the people, not just for the elites!': this is the rallying cry of all brands of populism. The triumph of populism is a calamity, but the threat of populism is a crucial quality of any democracy. It is what makes a democratic regime better than a technocratic, bureaucratic or autocratic regime. It is what keeps reminding the rulers that they should not look only or mainly after their own interests and concerns and those of people like themselves.

Regarding specifically today's European Union, it is the threat of populism that must impress on European decision-makers that they should not just be looking after the interests of the 'movers', of people like you — and me — in this room, of people who are able and keen to seize the opportunities created by the four freedoms of the single market and fully realize how much they owe to them. It is what will force them to pay more attention to the interests and concerns of the 'stay-at-homes', of the people who perceive above all the threat to their jobs from enhanced international competition and the threat to their familiar environments from what they see as an invasion by people with whom they have great difficulty in communicating and even greater difficulty in identifying.

It is hardly surprising today that these stay-at-homes — the 'peoples' of Europe — should see the European Union as a faceless machine, out of popular control, that keeps dismantling the protective fences to which they were used, an anonymous machine that keeps disciplining the nation states when they try to protect their citizens. It is hardly surprising that they should see European rulers as a clique whose chief preoccupation is to preserve for themselves and their likes their many privileges. It is hardly surprising that they should now ask to get their country back from Brussels and regain full national sovereignty.

The elite's standard complacent response to such Europhobic demands is: 'You cannot unscramble a scrambled egg'. After the Brexit vote, this response has lost quite a bit of its persuasiveness. Admittedly, the unscrambling of one of the least scrambled portions of the scrambled egg will be laborious, time-consuming,

at times unavoidably nasty. But unscrambling there will be. Nonetheless, I do believe in a less metaphorical, less categorical, more circumscribed variant of this response, one that applies only to the Eurozone – in Claus Offe’s words: ‘The euro is a mistake the undoing of which would be an even greater mistake’.

But then, what should we do? Muddle through and wait for the populist revolt to gain ground, swelling and spreading from election to election, from country to country, from party to party? No. If the European Union is to escape from the trap in which it is currently stuck, if it is avoid a fate made of chaos and self-inflicted agony, it needs to become and be perceived as having become a caring Union. This it will not achieve by multiplying directives and regulations that further interfere with the autonomy of national governments and parliaments. It will achieve it by doing something unprecedented in the history of mankind: setting up a scheme of transnational and interpersonal redistribution.

Such a Transfer Union is needed in order to provide a macroeconomic stabilizer essential to the survival of the euro. It is needed to provide a demographic stabilizer essential to the political survival of Schengen. It is needed to provide a firm common floor essential to protect the generosity and diversity of our national welfare states against tax and social competition. It is needed to make tangible to the stay-at-homes that the EU cares for them too, and not only for the movers. Is this a radical proposal? Of course it is. But it is no more radical than what Bismarck did when he created, under the pressure of violent protests, the world’s first national social security scheme. And do you really think that the EU will be able to survive without radical changes?

This is not the place to discuss the various forms such a scheme could take, some of which would be counterproductive, or to discuss the conditions that would need to be fulfilled in order to make institutionally and politically possible what is absolutely necessary (see here). Let me close instead by spelling out briefly the implications of what I have just said for the Brexit negotiations.

### **Brexit and after**

If there is one thing that would sabotage any serious attempt to do what the European Union urgently needs to do to address in depth the source of the populist revolt, it is to give full access to the single market to a state that would not only be able (1) to keep using beggar-thy-neighbour competitive devaluation, as it has been doing since the creation of the euro, losing 25% of its value



since 2001, but would in addition be enabled (2) to free ride at no charge on the various public goods generated by the very existence of the European Union, such as its contribution to the (largely self-)taming of German supremacy or to the (quite often) laborious consolidation of democracy and the rule of law in some member states and in candidate countries; (3) to go for all-out tax competition by lowering its effective tax rates on corporations, on financial transactions, on intellectual property and on valuable talents; and (4) to use selective immigration rules in order to keep sucking thousands of brains from the rest of Europe and beyond, while leaving to the European Union the thankless job of absorbing millions of 'less desirable' migrants driven inside its borders by the fear of starvation and civil war.

Whether the withdrawal settlement must involve a payment of €20, 60 or 100 billion, this is peanuts relative to the lasting and irreversible damage that would be inflicted on the people of the European Union — and ultimately of the United Kingdom too — if the final Brexit deal, in its generous softness pushed for by exporters' lobbies from both sides, left the EU and its member states at the mercy of a pirate state across the Channel, if the treaty sealing the future relations between the UK and the EU irreversibly deprived the EU of the capacity to do what it would need to do in order to stem an endless succession of understandable, indeed often legitimate populist revolts from both the left and the right, if it deprived the EU of the capacity to regain and deserve the allegiance and the trust, not only of the 'movers', but also of the 'stay-at-homes', in brief if it deprived it of the capacity to build at last a genuine 'people's Europe'.

## La centralisation des RH à la Commission: Nécessité, mode ou panacée?

Le 4 avril 2016, la Commission avait adopté une communication "Synergies et efficiences à la Commission – De nouvelles façons de travailler" (SEC(2016) 170 final) qui commençait par constater que *"le personnel de la Commission se réduit, mais les défis de l'UE croissent"*. Le document était même allé jusqu'à reconnaître qu'il fallait *"soulager le poids reflété par le temps de travail moyen bien plus élevé que celui prévu dans le Statut"*. Et posait, une fois encore, la question de comment faire plus avec moins ?

La communication avait annoncé une recentralisation des fonctions de

- 1) ressources humaines (DG HR),
- 2) technologies de l'information et de communication (DIGIT), 3) de la communication (DG COMM),
- 4) de la logistique (OIB).

Ce plan avait été préparé par des groupes de Directeurs-Généraux ainsi emmenés dans un exercice de justification et de légitimation de l'exercice sans véritablement un bilan de l'exercice antérieur de la situation existante et notamment de la décentralisation des ressources pour la gestion du personnel.

### *Améliorer efficacité et efficience notamment en faisant des économies*

La communication d'avril 2016 proclamait son objectif d'*"améliorer l'efficacité et l'efficience"* tout en *"tenant compte des aspirations de chacun en ce qui concerne sa carrière"*. Plus précisément, les transparents officiels de la Commission de décembre 2016 soulignaient l'impératif d'efficacité et notaient pour objectifs :

- "1) renforcer les "front lines",*
- 2) renforcer la professionnalisation,*
- 3) plus de cohérence et d'équité dans l'application des règles,*
- 4) plus d'efficacité dans les HR en évitant les doublons et en accroissant les économies d'échelle".*

De fait, l'objectif était de réduire le personnel et/ou de le redéployer en période de disette budgétaire mais aussi de tenter de moderniser la fonction RH. Un bilan est en même temps tiré de manière pas très explicite de la décentralisation des ressources qui souligne le poids très important de ressources humaines utilisées à des tâches d'appui par rapport celles consacrées au contact avec les destinataires des fonds communautaires.

Du moins, l'objectif d'économie est affiché sans ambiguïté : la fonction RH de la Commission doit économiser 380 FTE jusque 2019, soit en éliminant des postes, soit en les redéployant vers des fonctions jugées plus utiles. Pour réaliser cet objectif, la Commission a donc décidé de réduire les fonctions RH dans les DG et de :

- 1) créer au niveau central à la DH HR une nouvelle direction en charge de la gestion des RH des DG et services, composée de 8 "Account Manager Centres" (AMC),
- 2) maintenir un lien avec ce qui reste de la fonction RH au niveau local, soit les "Business Correspondents" (BC), en général une petite équipe de 3 à 6 personnes en charge de la stratégie HR de chaque DG ou service.

### ***Une réorganisation ambitieuse menée par la DG HR***

Pour réussir ce changement de système, la DG HR a beaucoup investi dans la sélection et la mobilité des personnels des unités RH locales. Par bien des aspects, cette réorganisation majeure impliquant 450 personnes sur les 690 éligibles à travers toute la Commission, a été menée de façon exemplaire.

La DG HR s'est fortement impliquée dans la communication, la formation, les entretiens de recherche de profils avec les candidats intéressés et l'accompagnement des personnels des unités locales de RH, notamment, comme promis, pour " *tenir compte des aspirations de chacun en ce qui concerne sa carrière*". Seules 20 personnes en mobilité étaient récemment encore à la recherche d'un poste adéquat, avec l'aide renforcée de la DG HR et des autres DG impliquées, tandis que 380 étaient affectées aux AMC.

On peut estimer que cette approche de la réorganisation des fonctions HR est positive. Dans une certaine mesure, elle s'est à plusieurs reprises exprimée, en écho aux attentes de certaines organisations syndicales, sur les conditions nécessaires au succès des réorganisations, et a souligné qu'il faut non seulement expliquer les finalités de la réorganisation mais aussi utiliser des

outils d'analyse des fonctions et d'orientation du personnel afin de minimiser les coûts sociaux des changements.

Au-delà de cet exercice de mobilité interne à la fonction RH, des questions importantes sur la politique du personnel de la Commission se posent.

***Le personnel de la Commission est désormais géré par des "Account Management Centers" et des "Business Correspondents"***

1) Pourquoi privilégier une sémantique empruntée notamment au monde l'entreprise et du commerce? C'est particulièrement regrettable. Parler de "Account Management Center" et de "Business Correspondent" dans les RH revient à singulièrement déshumaniser le personnel. La Commission ne pouvait envoyer pire message à son personnel et l'ampleur des réactions sur l'intranet de la Commission sur ce point prouve combien la DG HR a fait fausse route à ce sujet. Sur la plate-forme d'échanges, une collègue écrit ainsi: *"The mere fact that the term used - Account Management Centre - has generated so many 'disappointingly negative comments' should ring a warning bell. How hard did DG HR think before deciding to use this term? Did it consider what reactions to it outside DG HR might be? Were alternative suggestions tossed around? Even if DG HR were now to decide to use a different term, I fear the damage has been done, in terms of the perception of a mechanistic and dehumanising approach to staff management"*. L'on se demande pourquoi la DG HR a accepté sans plus d'esprit critique de telles appellations inspirées de la consultance commerciale internationale la plus banale. Ces titres doivent être changés afin de rappeler les fonctions de service au personnel que doit aussi assurer la Commission.

***Qu'a-t-on appris des précédentes réformes?***

2) De quels constats cette réorganisation s'est-elle nourrie? La politique de recentralisation des fonctions RH ne s'est basée sur aucune évaluation de la politique précédente de décentralisation des fonctions HR à la Commission. Où se trouve le bilan raisonné de MAP 2000 et des réformes Kinnock qui suivirent? Rappelons la philosophie de MAP 2000 telle qu'exprimée par la Commission en son temps en 1997: *"Décentralisation, rationalisation, simplification, tels sont les mots clés du programme de modernisation de la Commission européenne, MAP 2000, approuvé aujourd'hui sur la base d'une proposition de M. Erkki Liikanen, membre de la Commission responsable du budget et de l'administration. MAP 2000 est une extension dans le domaine de*

*l'administration et du personnel de l'initiative SEM 2000 (gestion saine et efficace). Ce programme comporte trois phases qui entraînent d'importantes modifications de la politique du personnel et de l'administration de la Commission et qui préparent la Commission à relever les défis à venir. L'objectif, dans le domaine de la décentralisation, est de transférer la responsabilité de l'administration centrale aux différents services en leur confiant la responsabilité de la gestion des ressources qui sont les leurs. Cela débouchera sur une meilleure prise de conscience du personnel à l'égard des coûts et renforcera l'approche fondée sur le "rapport coût-efficacité". La simplification et la rationalisation passent par une réduction des étapes administratives du processus décisionnel et par un raccourcissement des procédures"<sup>61</sup>. Puisque MAP 2000 prônait de renforcer le "rapport coût-efficacité" à travers la décentralisation des fonctions HR, qu'est-ce qui fait que cette réforme n'a pas fonctionné et que l'on garde apparemment les mêmes objectifs en passant de la décentralisation à son contraire?*

Toutes les décisions législatives de la Commission doivent être basées sur des évaluations d'impact ex-ante et inclure des évaluations ex-post, mais la Commission, en interne, n'a pas été en mesure de le faire. Elle a donc été conduite à faire l'économie de ces éléments objectifs d'information pour décider de changements majeurs en matière de RH ce qui n'est pas sans risque.

Changer pour le mieux est nécessaire, mais il importe alors de rassurer le personnel et le management que tout en faisant éventuellement plus avec moins, il y aura aussi une politique réfléchie du personnel à la Commission et pas nécessairement un appel à la disponibilité des personnels au-delà des 40 heures de service, comme c'est de plus en plus souvent le cas.

***Qui fait quoi? Une répartition des fonctions encore peu claires entre les "AMC" et les "BC"***

3) Quels rôles pour chacun dans le nouveau dispositif?

La répartition des fonctions entre « AMC » et « BC » n'est pas du tout claire pour l'instant. L'idée de garder une fonction RH au niveau local est bonne mais encore faut-il mieux en définir l'objet et surtout faire passer le message auprès des services concernés. Dans les transparents disponibles, les « BC » "*conseillent*" leur DG, "*se concentrent sur la stratégie RH*" (comme, par exemple, dans le domaine de la formation "la détermination des besoins en

<sup>61</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-97-369\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-97-369_fr.htm)

RH", "les budgets", la "définition des cours (de formation) avant validation").

On se demande quelle peut être la "stratégie" des BC alors que l'ensemble des procédures et la responsabilité de l'application des règles est entre les mains des « AMC » ? Que va-t-il se passer avec tous les métiers spécialisés et complexes de la Commission alors que les « AMC » s'éloignent de la réalité du terrain? L'inspectrice nucléaire en poste hors-UE, la puéricultrice en poste à Luxembourg, la photographe à la DG COMM, la nouvelle politique va-t-elle leur offrir de nouvelles réponses « mieux adaptées à leurs besoins » ou au contraire doivent-elles faire leur deuil d'une politique du personnel pour leurs métiers? La mobilité entre personnels de plusieurs DG gérées par un même « AMC » fera-t-elle l'objet d'une politique particulière?

Les premiers éléments d'information, depuis le 15 février 2017, montrent que la situation est assez confuse sur les dossiers personnels, les collègues ne sachant toujours à qui s'adresser pour des renouvellements de contrats ou des mobilités notamment. La constitution des « AMC » est plus complexe qu'envisagée et leur composition ne pourra être effective que dans un certain temps. On se permettra donc de citer anonymement des échanges entre collègues sur les sites créés, du genre: *"multiple choices per se might not be so bad if that actually helps our colleagues who just moved to the new structure. What is absolutely necessary is to make sure, in such case, that HR offers maximum clarity (no acronyms like GECCO) and information completeness: if--suppose--my query does not match any of the items on the list, that would be really irritating"*. Ou encore: *"A few minutes ago, I approved a new job description for a colleague arriving in the unit. I would be interested to know if anybody knows the HR validation step now takes place in AMC, or whether this is an BC responsibility"*.

#### ***La professionnalisation par des "clicks" et les préoccupations sur la déshumanisation de la gestion des RH***

4) Qu'en est-il de l'objectif de moderniser les RH proclamée par la Commission, notamment en "renforçant la professionnalisation"? Posée autrement, la question principale est désormais: cela ira-t-il mieux pour l'ensemble des 33 000 personnels de la Commission désormais appelés "clients"? Sur ce point la Commission joue gros. La Communication du mois d'avril soulignait d'emblée *"la qualité des services RH devra être au moins équivalente à celle existante"*. De telles promesses suscitent parfois un scepticisme parmi les collègues, ne serait-ce que parce que la qualité actuelle

des services (en décembre 2016 avant la réorganisation) n'a pas été sérieusement mesurée. La DG HR parie surtout sur une gestion électronique centralisée des interfaces avec les 33 000 collègues ("you are ever only two clicks away from your new AMC" est le dernier slogan) tout en espérant maintenir un lien plus humain. Dans les réunions officielles de dialogue social, la DG HR se presse de nier que tout sera automatisé et souligne que le contact personnel sera essentiel. Cela sera-t-il possible si ce contact passe essentiellement par des AMC qui, d'une part, devront traiter plus de "clients" et d'autre part, connaîtront moins bien les réalités locales? Que dire par exemple sur la proximité des services RH aux collègues de la DGT à Bruxelles alors que leur AMC 6 se trouve à Luxembourg ?

Au-delà des bonnes intentions des réformateurs, il y va donc d'une question d'image de la Commission en interne, image qui déterminera le niveau d'adhésion et de satisfaction du personnel. Pour bien des collègues qui ont réagi récemment sur intranet, l'initiative de modernisation de la fonction RH de la Commission n'est qu'un exercice de communication et d'affichage politique. L'un d'entre eux déclare avec fatalisme: *"Since when does the Commission have a HR policy? It has perhaps a resources management but even that is doubtful. i.e. you can't modernise the delivery of something that doesn't exist. To avoid any misunderstanding: I'm not necessarily doubting the good intentions of people in this project; it will just lead to a better covering of the highway to hell"*.

Il existe donc des préoccupations auxquelles il serait bon de répondre sans retard. Comment la dimension humaine de la gestion des RH va-t-elle être préservée ou renforcée si besoin est (par exemple, lors de réorganisations, pour commencer)? Disposerons-nous d'un service des RH qui suit les carrières des collègues, de leur recrutement à leur cessation de fonction en assurant une veille intelligente? La mobilité fera-t-elle partie des préoccupations des « AMC » ? Serons-nous un jour conseillés, accompagnés, inscrits dans des parcours de carrière anticipés et pensés pour garantir notre formation tout au long de la vie et le meilleur usage possible de notre expérience au profit de l'institution et des missions qui sont les nôtres en fonction de l'agenda de la Commission ?

***La réforme actuelle des RH n'est-elle qu'un prélude à la mise en place d'un Office de gestion des carrières du personnel de la Commission?***

Lors des rencontres de dialogue à ce sujet, il a été demandé à la Commission un suivi de la mise en œuvre et de l'impact de cette



réforme sur le personnel au-delà de la mise en place des « AMC » et « BC ». Il lui a été demandé de nouveau la mise en place des outils nécessaires à une évaluation continue des objectifs de ses services qui permettront, le cas échéant, d'améliorer le dispositif.

Il sera nécessaire d'agir pour la mise en place de services orientés vers « la satisfaction du client » que souhaite la Commission et que souhaitent d'abord avec raison tous les personnels. Une demande a été réitérée, faite depuis des années, en faveur de politiques plus raisonnées en termes de recrutement, de formation et de suivi des carrières en fonction des métiers et des situations, dans un souci évident non seulement de seule efficacité mais aussi de solidité organisationnelle et de solidarité entre les différentes catégories du personnel embarquées derrière les mêmes objectifs de politiques publiques européennes.

Ce qui est redouté en particulier c'est de voir que la réforme actuelle consistant à regrouper 350 collègues dans une direction de la DG HR ne soit que le prélude d'un dessein technique plus préoccupant, qui serait celui de transformer les AMC en un nouvel Office de gestion du personnel comme le PMO, l'OIB, l'OIL ou EPSO.

Est-ce là également une des traductions de la vision de l'efficacité et de la modernisation de la fonction HR que méritent les 33 000 collègues de la Commission? La question est posée.

# Preventing maladministration and improving the quality of service for European citizens

## European Ombudsman's involvement in the work of the European Commission

In the times of rising euroscepticism and ever increasing lack of trust for the European institutions among the EU citizens, the Union needs to ensure that it remains open, credible and transparent, enabling all citizens to monitor its actions and actively participate in the decision-making process. A great deal of work in this field is being done by the European Ombudsman. The position, created in 1995, constitutes a direct link between ordinary individuals and European institutions, bodies and agencies. Every single EU citizen can file a complaint to the Ombudsman if they feel their rights are not being respected or there has been an occurrence of maladministration. The Ombudsman can also use his or her own-initiative power to open an inquiry to investigate a certain matter. Each case is carefully analysed and every effort is made to address it adequately.

The Ombudsman is an answer to those who claim the EU comprises solely of heartless, unattainable technocrats, who do not care about the interests of ordinary citizens and nothing can be done about it. The person holding the post fights for justice, equality and transparency, and brings the major European institutions closer to the citizens of the EU.

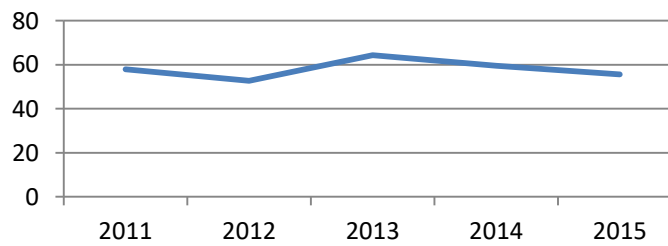
### How does the Ombudsman work?

The process of reviewing a complaint can be long and complex. First of all, the complaint must meet certain criteria and provide enough justification for the Ombudsman to decide on taking further actions. It is important to note that in recent years only around 30-35% of all complaints have fallen inside the mandate of the European Ombudsman and only 15-20% resulted in an inquiry being opened. Moreover, not all inquiries end in an occurrence of maladministration being found. In fact, on average 20% of them represent cases where the Ombudsman agrees with the decision made by the institution against which the complaint was filed. If, however, an intervention is needed, every effort is

being made to find a "friendly" solution, based on direct cooperation between institutions, leading to a swift resolution of the problem. If the institution against which the complaint was filed does not agree with the accusations or the issue cannot be solved using a friendly solution, the Ombudsman will take other measures, e.g. issue critical remarks, produce draft recommendations or publish special reports. The most powerful of its tools is the possibility to submit a special report with recommendations to the European Parliament, which can further exercise its powers to solve the matter in question.

## The Ombudsman and the European Commission (EC)

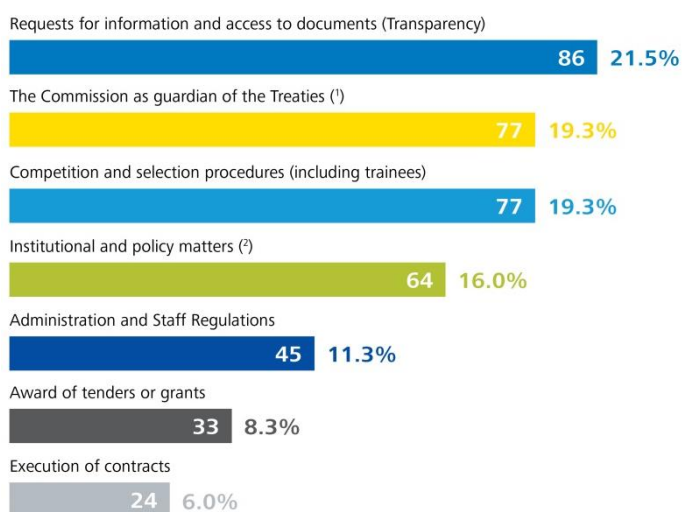
**Ombudsman's inquiries concerning the EC (% of total number of inquiries opened)**



The EC has repeatedly occupied the first place on the Ombudsman's list in terms of complaints filed against specific EU institutions. The reason for this is "its administrative size, output and range of duties" as well as the fact that the Commission has a "direct impact on citizens", and it is the source of EU legislation. Over the past five years the percentage of complaints filed against the EC has ranged from 52.7% in 2012 to 64.3% in 2013. The Commission is thus kept under the Ombudsman's watchful eye at all times. It is worth analysing the most salient issues which cause the most trouble in the relations between these two powerful European actors. Moreover, in order to evaluate the responsiveness and the effectiveness of the Commission in delivering the best possible service to its citizens, it is important to look at specific cases and statistics on which the Ombudsman bases their overall opinion about the EC. This article presents the conclusions drawn from five most recent reports, offering opinions of Mr Nikiforos Diamandouros, the former European Ombudsman, who held the post for 10 years until 2012, and Mrs Emily O'Reilly, the current Ombudsman appointed in 2013.

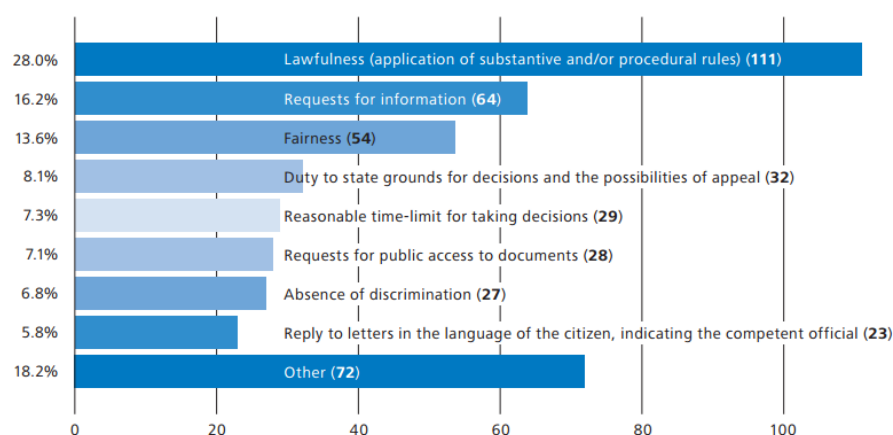
## Key issues

The reports published by the Ombudsman every year provide us with an enormous amount of information and statistics concerning types of complaints, their origin, actions taken to solve the problem and the reaction obtained from a specific institution. Each year the Ombudsman focuses on a small number of key topics which accounted for the largest number of complaints received. The aim is not only to solve the issues at hand but also bring about a general change in practices which are against the EU rules and constitute examples of maladministration.



Note: In some cases, the Ombudsman closed inquiries with two or more subject matters. The above percentages therefore total more than 100%.

### Subject matter of inquiries investigated by the European Ombudsman in 2014



### Subject matter of inquiries investigated by the European Ombudsman in 2011

### *Transparency*

Over the course of the past five years the main sources of complaints received by the Ombudsman have remained similar, although they are presented under slightly different names. The largest number of cases arises due to the lack of transparency in the EU institutions, the EC in particular. People's requests for information and access to specific documents are often rejected without proper justification. Particular attention over the past few years has been paid to two issues in which transparency is of key importance – the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), the Transparency Register.

Firstly, TTIP, negotiated by the Commission on behalf of the Union, occupied an important place in the two most recent annual reports of 2014 and 2015, thus reflecting Mrs O'Reilly's interest in addressing this specific topic. The agreement, if concluded, would create the largest free trade area in history, and would therefore affect everyone living on both sides of the Atlantic Ocean. The Ombudsman is fighting for making the negotiation process as transparent as possible.

In light of numerous concerns regarding the disclosure of TTIP-related documents, delays in providing information as well as granting privileged access to TTIP materials to stakeholders, in July 2014 Mrs O'Reilly, presented to the EC a set of measures which would allow to reach higher levels of transparency. In November of the same year the Commission responded by announcing plans to increase transparency, a step praised by the Ombudsman. The EC's fast and positive reaction resulted in the closing of the Ombudsman's own-initiative inquiry concerning the Commission in January 2015. In her decision Mrs O'Reilly noted the efforts made by the EC to make the negotiations more transparent, promote public participation in the process and publish more TTIP documents.

Secondly, the Transparency Register, jointly run by the European Parliament (EP) and the Commission, is one of the milestones leading to greater transparency in the sphere of lobbying. It provides information about those lobbying the EU institutions, including the financial means they invest in their activities. However, registration in the system is not compulsory, which brings about numerous concerns regarding the overall transparency of the Register.

Since taking up her office, the current Ombudsman has been pushing for creating a legislation which would make it obligatory for all lobbyists to register. In 2014, she praised the efforts of

Frans Timmermans, First Vice-President of the Commission responsible for Better Regulation, Inter-Institutional Relations, the Rule of Law and the Charter of Fundamental Rights of the EU, for his work towards creating a mandatory Register. The works of the Commission on increasing transparency continued throughout 2015 and resulted in the organisation of public consultations in March 2016 on a proposal for a mandatory Transparency Register. This step was also commended by the Ombudsman in her letter to the President of the Commission in May 2016.

While the EC makes visible progress with regard to big projects advocated by the Ombudsman, the way it handles certain individual requests for information still lacks sufficient levels of transparency. It is a common practice for the Commission to refuse access to information and documentation on the basis of the need to protect its decision-making process. Not always is such explanation justified. Consequently, every year the Ombudsman opens a number of inquiries and recommends to the Commission that it changes its decision. In 2013 a Brussels-based NGO requested documents drafted by the Commission in relation to the UK opt-out from the Charter of Fundamental Rights, in order to know why UK citizens do not enjoy the same rights as other EU citizens. The Commission's refusal to disclose the materials, justified by the need to protect its internal decision-making process and the legal advice it receives, resulted in the Ombudsman criticizing the institution for "a most serious instance of maladministration". In 2014, after a request from a German researcher to grant him access to a proposal for a new regulation on the Common Fisheries Policy was unjustifiably rejected, Mrs O'Reilly declared that access to similar documents should be given straight away.

An analysis of numerous individual cases presented in earlier reports written by Mr Diamandouros in 2011 and 2012 shows that the problem of lack of transparency is one that is constantly causing problems to European citizens. Even though most of the time the Commission responds to the Ombudsman's recommendation in a positive manner, in the absence of the Ombudsman's intervention many serious mistakes would have been made as regards European citizens' right to access information.

### *Ethical issues*

The Commission has been repeatedly criticized for not being able to handle the conflict of interest or "revolving door" cases. There does not seem to be any proper guidelines or regulations

determining how to assess a potential conflict of interests and how to react to it. Moreover, not much information concerning former officials' new jobs and positions is being made publicly available. The Ombudsman strives for a more decisive approach in this matter.

An important intervention took place in 2013, when a retired high-ranking Commission official was appointed to chair the Commission's Ad Hoc Ethical Committee, a body which can investigate the cases of the conflict of interest when a former Commissioner accepts a job in a private sector. The said official was at the time working for a major law firm. The EC rejected a complaint made by three NGO's, who put the official's impartiality into question. The Ombudsman declared that "the mere possibility that the head of the Committee might have been influenced by private interests was unacceptable". The Commission did not immediately comply with the Ombudsman's recommendation, but in the end decided to appoint a new chair.

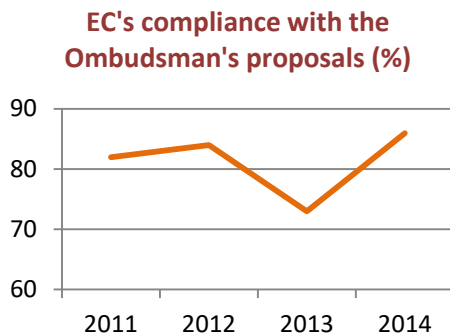
This issue is likely to be brought up again this year as a result of a scandal involving the Commission's former President, Jose Manuel Barroso, who accepted the chairman position at Goldman Sachs International. The Ombudsman has already called on President of the Commission to clarify his position on Barroso's appointment in her letter sent on the 5<sup>th</sup> of September 2016.

### *Guardian of the Treaties*

Apart from addressing more specific issues, like transparency and ethics, the Ombudsman registers numerous complaints as regards what is called the Commission's role as the "Guardian of the Treaties". The EC is widely regarded as the institution responsible for ensuring that EU law and fundamental rights of all EU citizens are respected and complied with. This role encompasses an enormous range of potential inquiries, regarding infringements of EU law, competition and selection procedures, award of tenders and grants, administration regulations, protecting rights of minorities, fighting discrimination and many more. The Ombudsman receives complaints concerning all these areas of the EC's activity and is therefore working on making the Commission more responsive to the citizens. In his reports, Mr Diamandouros repeatedly underlined the importance of the so-called Communication, initially issued by the Commission in 2002, which provides an outline for the handling of relations with the complainant in respect of the application of Union law. The Ombudsman considered it to be "an important basis for citizen's trust in the Commission as guardian of the Treaties."



## Visible progress



The Ombudsman's reports show us that the Commission's response to different types of intervention is not always ideal, however, there seems to be a visible improvement in terms of the quality of service provided by the EC to the citizens. The number of cases in which an occurrence of maladministration was found and the Ombudsman had to intervene has been steadily decreasing – from 56 cases in 2012 to 30 in 2015. The EC's compliance with the Ombudsman's recommendations remains high, on average above 80%. Nonetheless, it is clear that there are still areas where the Commission needs to make improvement and close cooperation with Mrs O'Reilly and her successors is crucial if the European citizens are to gain trust in that the EU is there to help every single one of them and that they themselves can also help the EU become better and stronger.

Unfortunately, in its rather light management of the Barroso and the Kroes cases in Autumn 2016, the Commission demonstrated its insufficient political consciousness for the current claims for enhanced transparency and ethics at all levels, not only among the rank and files of the Commission.

## Conférence du GRASPE

# Réunion publique du 7 mars 2017 au CESE

**Invitée: Mme Margarida MARQUES**

Après une brève présentation de la Revue Graspé et du parcours de l'intervenante, la parole a été donnée à Margarida MARQUES, Secrétaire d'état aux affaires européennes du gouvernement portugais.

La 1<sup>ère</sup> question posée est celle de la stratégie adoptée par le Portugal par rapport à l'Union européenne en ayant présent à l'esprit que Les EM ont des droits mais aussi des devoirs et surtout des responsabilités.

La méthode utilisée est particulière et éclaire la spécificité de ce qui se passe au Portugal où la méthode de gouvernement n'est pas vraiment une "coalition" de partis.

### Au début

#### **Au plan national**

A l'origine il y a eu un programme présenté par les socialistes qui a fait l'objet de modifications suite à des discussions et 3 accords distincts ont été passés avec le PC et/ou le bloc des gauches et/ou les verts sur 3 points principaux:

- les coupes de salaires des fonctionnaires
- les coupes dans les pensions
- les droits des travailleurs

Pour faire des propositions concrètes des groupes de travail ont été mis en place, par exemple pour trouver un mécanisme pour le financement du système de pension. Existente aussi des groupes sur la fiscalité ou sur des mécanismes qui permettraient de lutter contre la précarité des emplois (jeunes en particulier), tels des incitations pour la création de postes "durables".

Les mécanismes de soutien au gouvernement passent par des processus flexibles et s'appuient sur le parlement. Cela demande

un travail de coordination important et a permis par exemple que le PC vote le budget même s'il n'y a pas d'accord global et préalable (différence avec une coalition à l'allemande). Il arrive ainsi qu'il n'y ait pas d'accord dans certains domaines. La coordination est très importante et est assurée par des réunions bilatérales mensuelles avec les autres composantes, qui sont très intéressantes car elles permettent d'avoir l'appui de ces différentes forces pour des politiques /mesures présentées par le gouvernement

### **Au plan européen**

Au début l'UE a eu peur de l'effet de "contamination" sur d'autres pays. Tout un travail pour acquérir de la crédibilité a été nécessaire :

- explication de la situation spécifique du Portugal
- volonté affichée de respecter les contraintes européennes
- preuves chiffrées de cet effort et des résultats atteints : déficit inférieur à 3%, croissance supérieure à celle de la moyenne européenne, reprise des investissements, chômage en baisse et créations d'emplois en hausse. Donc aujourd'hui, la situation est stabilisée même si demeurent les problèmes des dettes et de la stabilisation du système bancaire

Ceci a été rendu possible grâce au soutien du Président qui explique partout que ce gouvernement est le seul possible et qu'il est stable

### **Aujourd'hui**

#### **Au plan national**

Grace à la stratégie de négociation retenue avec les Institutions européenne, le programme mis en œuvre par le gouvernement portugais n'est pas perçu comme un "diktat" de Bruxelles mais comme un programme du gouvernement portugais respectant les contraintes européennes. Il y a donc le sentiment que les citoyens et leurs représentants nationaux peuvent influencer le programme de gouvernement, ce qui permet l'expression de la démocratie

#### **Au plan européen**

Les contraintes fixées par l'Union européenne (semestre européen, pacte de stabilité, ...) sont perçues comme rigides et applicables de la même façon quelle que soit la situation nationale. De plus, elles conduisent à des séquences dans lesquelles on coupe d'abord dans les dépenses, puis on coupe les revenus, ce qui entrave des politiques de croissance et d'emploi, et crée un sentiment de blocage. C'est pourquoi, de façon pragmatique, le travail avec d'autres pays pour avoir des avancées en matière de croissance et d'emploi se fait via des séminaires regroupant ministres, députés

et experts. Y sont examinées les convergences de politique ainsi que la question de la réduction et du partage du risque associé, notamment au regard de la démocratie. Puis des conclusions sont tirées et dans les domaines où se dégage un accord, on fait une proposition et on trouve ou on crée une capacité budgétaire qui en permet le financement au niveau européen. Ces propositions ont trait à différents domaines tels le FME, l'Union bancaire, un usage plus flexible du pacte, la modification des règles régissant le semestre européen, l'approfondissement du marché des capitaux ou la modification des règles pour les aides d'état. Puis un draft de propositions est élaboré et envoyé à la Commission avant de donner lieu éventuellement à des recommandations des états-membres.

En conclusion, la question des alliances (entre partis, entre pays/régions/ autorités locales, entre acteurs professionnels ....) est centrale dans cette approche qui vise à donner à l'Europe une capacité d'action dans différents domaines. Le Portugal étant favorable à l'Europe, le Livre blanc (ou n'est-ce pas plutôt un livre vert ?) est le bienvenu pour aussi permettre d'agir.

En tout état de cause, il faut faire comprendre aux jeunes que le populisme a des conséquences et que de même que notre génération s'est battue pour la démocratie, pour la liberté et pour des droits fondamentaux, ils doivent aussi se mobiliser et se battre pour ces acquis démocratiques.

### **QUESTIONS/ REPONSES avec les participants**

#### L'expérience portugaise est-elle transposable ?

L'expérience portugaise est menée avec plusieurs forces politiques dont le PC qui a un poids relatif autour de 20% qui ne lui permet pas de revendiquer seul une représentativité. Il a aussi fait preuve de pragmatisme car il n'a pas pu faire état de résultats pour les travailleurs pendant longtemps. C'est encore plus important pour les centrales syndicales de démontrer qu'elles peuvent gagner des droits en pesant sur des choix gouvernementaux. Déjà au moment de la campagne ils ont fait passer l'idée qu'ils pouvaient contribuer à des accords permettant des avancées pour les travailleurs. Dès ce moment, le vote devenait utile. Pour cela, il faut bien sûr aussi un premier ministre qui a une capacité de dialogue et d'ouverture.

#### Y-a-t-il au Portugal une difficulté à consommer les crédits alloués par les fonds structurels comme cela est le cas dans d'autres pays (Grèce par exemple) ?

Un ministère a été créé pour utiliser les fonds structurels. Le problème est de faire circuler cet argent au profit de l'investis-

sement public. La difficulté est parfois de mobiliser le montant nécessaire au cofinancement national requis ; à cet effet il faut prévoir et abonder une ligne budgétaire spécifique qui permet de recevoir ces fonds.

Un pas important serait de déduire les sommes allouées aux investissements publics des montants comptabilisés au titre des déficits publics

Que se passera-t-il à l'approche des élections quant à l'autonomie des partis et "l'alliance de gouvernement"?

Pour l'instant c'est le statu quo. A l'approche des élections il est probable que l'identité des partis qui est maintenue dans la situation actuelle va faire l'objet d'une communication plus importante.

Comment mieux faire connaître/diffuser la "bonne pratique " que constitue l'expérience portugaise?

Il est utile de penser à la faire connaître aussi aux niveaux plus décentralisés qui peuvent jouer un rôle déterminant y compris contre la montée des populismes. Au Portugal il n'y a pas vraiment de niveau régional mais on peut s'adresser au niveau des municipalités qui ont des compétences importantes

Le Livre blanc ne manque-t-il pas d'ambition?

Je préfère y voir une attitude intelligente car les scénarii reprennent la diversité des positions exprimées au niveau des états-membres. La substance se trouvera sans doute davantage dans les 5 documents de réflexion de la Commission qui paraîtront entre fin avril et fin juin. L'appel au débat fait auprès de tous les acteurs pourrait permettre d'en faire un exercice de responsabilité et d'appropriation des avenir possibles et souhaités de l'Union européenne. Il y a une difficulté qui est due au calendrier 2017, car il y a des élections dans plusieurs pays.

Quelle est l'ouverture des EM à l'expérience portugaise?

De fait, il est plus facile d'avancer en bi ou multilatéral. D'ailleurs on voit que même quand il y a des déclarations de pays, c'est rarement repris et rendu visible dans les conclusions du Conseil européen. Il y a là un problème de détermination politique pour assumer d'aller de l'avant au niveau du Conseil.

Que pensez-vous de la proposition de modification des règles et de la création d'une 2<sup>ème</sup> chambre ?

Il n'est pas opportun de réviser les Traités ; il vaudrait mieux approfondir et compléter l'existant (euro, social,...) dans le cadre des Institutions actuelles. Il faut aussi une interprétation flexible

comme Draghi l'a fait alors que le Bundestag pensait que cela sortait du Traité. Mais il faut effectivement voir comment procéder pas seulement d'un point de vue politique mais aussi pragmatique, par exemple pour inclure un pacte fiscal ou plus largement favoriser la convergence des politiques notamment dans la zone euro.

Approfondir ou élargir l'UE: quid de ce débat aujourd'hui ?

Un élargissement n'est pas d'actualité pour l'instant, compte tenu de la complexité et de la diversité croissantes qui sont advenues. Par contre, on pourrait envisager un renforcement des coopérations renforcées en plus de celles qui existent déjà dans certains domaines.

Quid de la révision budgétaire à mi-parcours?

Il faut plutôt compter sur une révision budgétaire pour la prochaine période de programmation (cf rapport Monti)

S'agit-il alors plutôt d'une méthode de travail qui pourrait être développée ?

Effectivement c'est une méthode qui demande du travail, beaucoup de dialogue et de jouer sur la diversité et les convergences : un bon exemple est le sommet des 7 pays du sud qui a rassemblé des présidents, 1ers ministres, ... Il y a aussi un travail de fait avec le PE, ses groupes et ses commissions. C'est ainsi qu'on obtient des résultats à partir de positions communes, et qu'on renforce la démocratie et la capacité de mobilisation, y compris au niveau national.

Envoyez vos réactions et contributions à : [courrierlecteur@graspe.eu](mailto:courrierlecteur@graspe.eu)

Retrouvez tous les numéros de GRASPE sur notre site

**GRASPE.EU**

## Europe : Quels bénéfices pour les citoyens ?

*Cette rubrique est prise en charge par un groupe d'anciens fonctionnaires de la Commission européenne<sup>62</sup>*

Le dénigrement de l'Europe et l'Euro scepticisme sont à la mode... et les institutions européennes ont du mal à faire entendre leur voix ... Les personnels actifs et retraités des institutions européennes, ne peuvent donc rester inactifs car l'éclatement de l'Union Européenne souhaitée par les extrémistes signerait la fin d'une initiative de paix et de coopération unique dans l'histoire et le monde, et laisserait nos pays en proie aux démons du nationalisme.

**Cet argumentaire est destiné à tous ceux qui souhaitent activement promouvoir l'Europe.**

Il montre que l'Europe ne bénéficie pas qu'aux entreprises mais qu'elle répond aussi aux besoins des Européens. Trois exemples d'actualité :

### **I) L'Europe de l'éducation qui fête les 30 ans d'ERASMUS en 2017.**

**C'est en 1976 qu'a été lancé le premier programme européen de coopération dans l'enseignement supérieur, le *Programme commun d'études*.** En 1986, 2,2 Mécus ont ainsi permis la mobilité de 660 étudiants entre les 500 universités du programme. Sur proposition du Commissaire Peter Sutherland (39 ans), la Commission Delors fera un saut majeur en adoptant le 18.12.1985 une ambitieuse proposition de programme **ERASMUS (1987-1989)** avec un budget de 175 Mécus (près de 60 Mécus/an).

**Cette proposition sera adoptée en 1987, au terme d'un processus inédit et unique dans l'histoire européenne!** Ainsi, le 1<sup>er</sup> décembre 1986, le Vice-président Manuel Marin (37 ans), en

<sup>62</sup> Michel Andrieu (ancien des DG Recherche, Relations extérieures, Energie), Jean Michel Baer (ancien du Cabinet Delors et des DG Education-culture, Recherche), Jean Pierre Bobichon (ancien des DG Information, Education-culture), Yves Devellennes (ancien des DG Concurrence, Relations extérieures) Michel Richonnier (ancien des Cabinets Sutherland et Marin et des DG Economie- finances, Emploi-Affaires sociales, Télécommunications, Education, formation-culture)



plein Conseil des Ministres de l'Education, retirera la proposition de la Commission car la Présidence britannique, avec le soutien de la France et de l'Allemagne, voulaient adopter ERASMUS ... mais sans bourses ! Jacques Delors saisira dans la foulée le Conseil européen des 5 et 6 décembre à Londres et ... ce dernier arbitra en faveur de la Commission contre le Conseil des Ministres ... contraint d'adopter cette proposition en juin 1987 ... mais avec un budget réduit de moitié à 85 Mécus. La dynamique ERASMUS était désormais lancée. Le chiffre des 100.000 boursiers sera dépassé en 2000. Le nombre total de boursiers ERASMUS franchira le cap du million en 2002, celui des 3 millions en 2013, celui des 4 millions en 2017... et la quasi-totalité des universités participent aujourd'hui à ce programme.

Après ERASMUS, d'autres programmes seront adoptés dans les différents domaines de l'enseignement et de la formation professionnels, de l'enseignement scolaire, du volontariat et du service volontaire européen, .... Depuis, 2014, ces programmes sont intégrés dans **ERASMUS+ (2014-2020)** doté de 14,7 Milliards d'€. En 30 ans :

- Grâce à ces programmes européens, plus de 9 millions de personnes de l'UE ont pu s'ouvrir sur l'Europe et enrichir leurs vies et leurs compétences, formelles (linguistique par exemple) et informelles fort appréciées des employeurs (ouverture d'esprit, adaptation au changement, confiance en soi, sens des relations interpersonnelles).

- Grâce à ERASMUS, 4,4 millions d'étudiants de l'UE ont pu étudier (depuis 1987) ou faire un stage (depuis 2007) dans un autre pays européen, études reconnues par l'université d'origine. Près d'un tiers d'entre eux a rencontré son conjoint à l'étranger. Une année après leur diplôme, les ERASMUS ont **2 fois plus de chance de trouver un emploi** qu'un étudiant non mobile. Cinq ans après leur entrée sur le marché du travail, les ERASMUS ont **deux fois moins de chômeurs de longue durée** et leur **taux de chômage est inférieur de 23%**.

- Grâce aux programmes européens d'enseignement et formation professionnels, 1,3 million de personnes ont bénéficié d'une mobilité depuis 1988. **Trois ans après, leur taux d'emploi est supérieur à celui des non mobiles (81% contre 68%).**

- Grâce au programme européen dans l'enseignement scolaire 600.000 élèves ont pu effectuer une mobilité depuis 1995 (échanges scolaires de moins de 2 mois ou mobilité jusqu'à 12 mois à partir de 14 ans). En outre, depuis 2005, près de 2 millions d'enfants ont participé à *eTwinning* (jumelage électronique des écoles) qui a mobilisé **175.000 écoles** et **450.000 enseignants** dans **57.000 projets** ludiques en ligne de 2 écoles ou plus, dès la maternelle.

NB : En 2014, 291.660 étudiants et 109.923 apprentis de l'UE ont bénéficié d'une mobilité en Europe.

### **A quoi sert l'Europe: Douze faits parlants**

- 1) Vous pouvez, grâce à ERASMUS, faire une partie de vos études ou un stage dans un autre pays européen ... et améliorer vos perspectives d'emploi (taux de chômage inférieur de 23% à celui des étudiants non mobiles !). Les élèves des écoles et des lycées peuvent désormais aussi bénéficier du programme européen ERASMUS + (2014-2020).
- 2) Vous pouvez, grâce à la lutte européenne contre le cancer, réduire votre risque de cancer de 33% en suivant le Code européen contre le cancer.
- 3) Votre santé est mieux protégée par l'interdiction (amiante par exemple) ou par l'encadrement rigoureux de l'utilisation de certains produits chimiques (pesticides notamment).
- 4) Vous pouvez travailler dans un autre pays de l'UE sans avoir à demander un permis de travail ou un permis de séjour.
- 5) Vous bénéficiez sur votre lieu de travail, de dispositions vous protégeant contre certains agents chimiques et biologiques.
- 6) Vous pouvez vous installer votre entreprise où vous voulez dans l'UE.
- 7) Vous pouvez, comme chercheur, joindre une équipe européenne : Toutes les universités et instituts de recherche en Europe sont partenaires d'un ou plusieurs projets de recherche de l'Union européenne.
- 8) Vous pouvez choisir le lieu où passer votre retraite et garder votre couverture sociale.
- 9) Vous pouvez faire du tourisme où vous voulez, sans avoir à payer de frais de change dans les 19 pays de la zone €, et si vous tombez malade vous êtes pris en charge.
- 10) Vous bénéficiez depuis l'an 2000 d'une baisse importante du prix des transports aériens (45%) et du coût des télécommunications (50%).
- 11) Vous bénéficiez, avec l'euro, de faibles taux d'inflation, de faibles taux d'intérêt, et de la protection de la valeur de votre patrimoine.
- 12) Vos droits fondamentaux (respect de la vie privée, liberté d'expression, ...) sont garantis. La Charte du même nom (54 articles), adoptée à Nice le 07.12.2000, a une valeur juridique contraignante depuis le Traité de Lisbonne du 13.12.2007.

## II) L'Europe de la santé qui fête ses 30 ans en 2017

Grâce à l'impulsion du Conseil européen de Milan (juin 1985), qui appellera de ses vœux un « *programme d'action européen contre le cancer* », et sur la base de la Résolution du Conseil de juillet 1986 sur un programme « *L'Europe contre le cancer* », la Commission adoptera le 1<sup>er</sup> Plan cancer européen (1987-1989) le 17.12.1986 (JOCE C50 du 26.02.1987) en se fixant pour objectif de **réduire de 15% le nombre de décès par cancer d'ici à l'an 2000**. A partir de 2003, la lutte contre le cancer sera intégrée au programme SANTE de l'UE. Nouvel objectif visé: **Réduire de 15% le nombre de nouveaux cas de cancer d'ici 2020**.

L'objectif 2000 a-t-il été atteint ? A comportements inchangés des particuliers et des pouvoirs publics, et compte tenu du vieillissement de la population, le nombre de décès par cancer dans l'Europe des Douze aurait dû augmenter de 850.000 en 1985, à un peu plus de 1.000.000 en 2000. Une étude d'impact (2003) montre que le nombre de décès en 2000 a été inférieur de 9,2% au chiffre redouté au lieu des 15% visés. Pas mal quand même ! Grâce à la lutte européenne contre le cancer, **92.500 vies ont été sauvées** en 2000 dans l'Europe des 12 (disons **au moins 100.000/an dans l'UE soit au moins 1 million par décennie**). Bien sûr, ce résultat est dû à la mobilisation de tous les acteurs concernés : *Pouvoirs publics* (Institutions européennes, Ministères de la santé), *Associations* (Ligues contre le cancer, contre le tabagisme), *Citoyens* qui ont suivi le Code européen contre le cancer. Ce succès est pour le moins comparable à celui d'ERASMUS (110.000 boursiers en 2000 dans les 15 pays de l'UE).

Outre l'approche par Plans cancer européens, deux autres innovations majeures ont contribué à cet excellent résultat:

**a) Le Code européen contre le cancer (mai 1987)**. Mis au point par le Comité des experts cancérologues, il sera diffusé par les Ligues contre le cancer et le tabagisme et par les grandes chaînes de TV (plusieurs programmes comme « *Modes de vie et cancer en Europe* » en 1988 ou « *Eurovision contre le cancer* » en 1989). Grâce à ce Code, les Européens sont informés que le cancer n'est pas une fatalité et qu'ils peuvent, par un comportement volontariste, réduire de 1/3 leur risque de cancer: *Ne fumez pas/Limitez l'alcool/Adoptez une alimentation riche en fruits et légumes/Évitez l'excès de poids/Évitez les expositions excessives au soleil/Respectez les consignes de santé et sécurité sur votre lieu de travail*. La dernière version de 2014 (<http://cancer-code-europe.iarc.fr/index.php/fr/>) est toujours diffusée, en tout ou partie, par les Ligues contre le cancer,

notamment fin mai, lors des Semaines européennes contre le cancer. Le suivi de ce Code par un maximum de citoyens reste une des conditions clés pour que soit atteint l'objectif 2020.

**b) Les législations européennes contre le tabagisme, proposées dès 1987 par la Commission**, et adoptées dès 1989-1990 par le Conseil protègent les Européens contre les méfaits du tabac. Les Etats-membres auront ainsi réussi à contourner l'opposition des lobbies du tabac, dans les pays du Sud de l'Europe notamment. C'est bien grâce à l'Europe qu'ils auront pu adopter des législations nationales interdisant la publicité en faveur du tabac, interdisant de fumer dans les lieux publics, harmonisant l'étiquetage des produits du tabac («*Fumer tue*», etc.) ainsi que la teneur maximale en goudron des cigarettes (10 mgr aujourd'hui). L'enjeu est bien sûr majeur puisque le tabac est la première cause de mortalité par cancer, responsable d'environ 1/3 des 1.300.000 décès annuel dans l'Union européenne et de 8/10 des décès par cancer du poumon.

**c) D'autres législations européennes** joueront également un rôle important :

- Protection des travailleurs contre les **agents cancérigènes au travail**, cause de 100.000 décès/an dans l'UE, avec des Directives de 1988 et 1990 (une mise à jour a été proposée en 2016 par la Commission Juncker).
- Protection de l'environnement, avec les Directives **pesticides** (1990, 2006, 2009) et **biocides** (1998, 2012).
- Recommandation sur la **formation au cancer des personnels de santé** (1989).
- Recommandation pour **améliorer le dépistage** (2003), fondée sur des échanges d'expérience depuis 1987.

Enfin, l'**Agence européenne des médicaments (EMA)**, créée en 1995, a évalué et autorisé, pour l'ensemble de l'Union européenne, près de 1000 *médicaments innovants*, dont une quarantaine en oncologie.

### III) L'Europe sociale qui fête ses 60 ans en 2017

avec le Fonds Social Européen et le Comité Economique et Social (CES).

a) **Grâce au Fonds social européen (FSE)** vous pouvez bénéficier d'actions de formation pour faciliter votre mobilité professionnelle, votre adaptation aux mutations industrielles, et votre accès à l'emploi. Jusqu'en 1975, le FSE ne disposait que de 27 Mécus/an en moyenne. Depuis lors, ses moyens se sont notablement accrus pour faire face à l'aggravation de la situation de l'emploi et aux élargissements successifs : 1 milliard d'écus/an

au début des années 1980 et une moyenne de 16,5 milliards d'€/an pour l'exercice 2017-2013, soit **115,6 milliards €** pour **98,7 millions de bénéficiaires** dont 30 millions de chômeurs et 30 millions de jeunes de 15 à 24 ans. Malheureusement, bien peu de ces bénéficiaires ont été informés sur cette contribution de l'Union européenne...

b) **Grâce au *Dialogue social européen***, les partenaires sociaux sont associés à l'élaboration des législations européennes. Amorcé en 1957 (CES), il est relancé en 1973, à l'occasion de la mise en œuvre du programme d'action sociales de 1974 (JO C13 du 12.2.74), avec la mise sur pieds de structures tri (avec les Ministres) ou bipartites (40 comités sectoriels aujourd'hui). Le rôle des partenaires sociaux est désormais ancré dans le Traité de Lisbonne de 2009 (article 152).

c) **Grâce à la *Sécurité sociale des travailleurs migrants*** votre couverture sociale et celle de votre famille sont assurées où que vous travailliez dans l'UE (Règlement 1408/71, amélioré en 2004).

d) **Grâce aux directives dans le domaine social, vos droits sont protégés dans toute l'UE:** *Egalité homme femme en matière d'emploi* (1976, 2006), *Droits d'information et de consultation des travailleurs* des multinationales (1983), *Protection des travailleurs contre les agents chimiques et biologiques* (1980, 2004, **en cours de révision depuis mai 2016**), *Santé et sécurité au travail* (1989), *Comités d'entreprise européens* (1994), *Encadrement du temps de travail* (2003), *Reconnaissance des qualifications professionnelles* (2005), *Travailleurs détachés* (1996) **en cours de révision depuis 2016 pour mettre fin aux abus constatés et au dumping social.**

e) **Grâce aux accords entre partenaires sociaux européens**, vos droits sont protégés dans toute l'UE : *Télétravail* (2002); *Stress au travail* (2004); *Harcèlement et violence au travail* (2007); *Marché du travail inclusif* (2010); *Vieillessement actif et approche intergénérationnelle* (2017).

f) **Grâce à la *Carte européenne d'assurance maladie***, en cas de séjour temporaire dans un autre pays européen, et si besoin est, vous êtes pris en charge par le système de santé du pays de séjour dans les mêmes conditions et au même tarif que les ressortissants de ce pays. 206 millions de bénéficiaires en 2014 (Carte gratuite).

#### IV. Autres politiques européennes.

Des exemples simples peuvent aussi être cités :

Grâce à la **Politique agricole commune**, depuis 1962, l'Europe est passée de la dépendance (les Six produisaient 80% de leurs besoins) à l'exportation (120% des besoins). L'agriculture européenne s'est dans le même temps modernisée grâce à une politique plus sélective et mieux orientée vers la qualité.

Grâce à la **Politique de concurrence**, les consommateurs bénéficient de prix plus bas (voir exemples ci-dessous en matière de télécommunications et transport aérien), avec un choix de produits et services plus étendus et de meilleure qualité. La lutte contre les cartels a rapporté de 1990 à 2016 près de 25 Milliards d'€. La lutte contre les aides d'état permet aussi de lutter contre dumping fiscal : Apple doit ainsi rembourser à l'Irlande 13 milliards d'€ au fisc irlandais avec lequel elles avait signé un accord fiscal secret.

Grâce à **l'Europe des télécommunications et à la fin des monopoles nationaux**, vous bénéficiez d'une baisse de 50% du prix moyen des appels nationaux longue distance entre 2000 et 2010, et de plus de 50% pour les appels internationaux. Dès juillet 2017, vous pourrez téléphoner de toute l'UE sans aucun surcoût (suppression des frais d'itinérance). En outre, grâce à l'European Telecom Standard Institute, la norme GSM est d'application dans toute l'UE (et dans d'autres régions du monde). Vous n'avez donc pas à changer de téléphone mobile en passant d'un pays à l'autre. Les industriels se sont aussi mis d'accord pour rendre les chargeurs de portables compatibles entre eux depuis 2010.

Grâce à **l'Europe des transports aériens et à la fin des monopoles nationaux** vous bénéficiez d'une baisse des tarifs de 45% depuis l'an 2000. Vos droits comme passagers sont mieux protégés et la sécurité est garantie par l'interdiction des compagnies aériennes présentant un risque.

Grâce à **l'Europe des transports ferroviaires et à la fin des monopoles nationaux**, la France a enregistré des baisses de tarifs pour le fret de marchandises (depuis 2003) et pour les billets de trains internationaux (depuis 2009). Elle attend la date limite de 2023 pour libéraliser le transport de voyageur par trains domestiques (c'est déjà fait en Suède depuis 1988 et en Allemagne depuis 1996) avec des baisses de prix escomptées de 50%. Grâce à l'ERA (European Railway Agency) la sécurité du transport est assurée, par exemple pour «vivre avec» 27 systèmes différents de signalisations en Europe de l'Ouest.



Grâce à ***l'Europe de l'énergie***, les opérateurs de réseaux électriques et gaziers des 28, et même au-delà, ont intégré leurs réseaux dans le souci d'optimiser les ressources disponibles et d'assurer la sécurité d'approvisionnement. L'Union de l'énergie, préconisée par Jacques Delors depuis 2010 se met en place et devrait offrir à tous les Européens une énergie propre, principalement domestique, et à un prix abordable pour tous dans moins de 10 ans.

Grâce à ***l'Europe de l'environnement*** votre santé est mieux protégée. L'UE joue un rôle moteur dans divers domaines comme la lutte contre le réchauffement climatique, la protection de la biodiversité ou l'encadrement des produits chimiques :

- Plusieurs législations européennes fixent la *teneur maximale en résidus de pesticides* des fruits et légumes (1990) et des préparations pour nourrissons (2006), et les conditions d'*utilisation des pesticides* (2009) et *biocides* (1998, 2012) pour ne pas contaminer milieu aquatique, eau potable et aliments.

Grâce à ***l'Europe de la recherche***, vous pouvez, comme chercheur joindre une équipe européenne. Aujourd'hui toutes les universités et instituts de recherche en Europe sont partenaires d'un ou plusieurs projets de recherche de l'UE associant, très souvent aussi, les centres de recherche des entreprises. Ainsi :

- La recherche télématique des années 1990 a permis le développement d'applications comme le Pass électronique (Navigo) dans le métro parisien, le télé-péage sur autoroute, le vote électronique, la chirurgie assistée par ordinateur...

- La recherche sur le cancer a permis d'améliorer nos connaissances sur les liens entre alimentation et cancer et laisse entrevoir des progrès en matière de traitement du cancer du sein ou de certains cancers rares.

Grâce à ***l'Europe monétaire et l'€***, la France a été protégée de l'inflation (28,4% en 15 ans, de 2002 à 2016, contre 42,8% de 1987 à 2001) et elle a pu financer sa dette publique (2.200 milliards d'€) à bas taux (sans doute une économie de l'ordre de 2 points d'intérêt soit 44 milliards d'€, 2 fois environ le budget annuel de l'enseignement supérieur et de la recherche).

Si nous sortions de l'€ en décrétant que 1€ = 1F et en décidant de rembourser nos emprunts publics en F et pas en €, les conséquences suivantes seraient observées: Chute drastique de la valeur du F (1/3 ?) et de la valeur du patrimoine financier des



particuliers et entreprises ; impossibilité d'emprunter sur les marchés internationaux ; nécessité de revenir au temps de la planche à billet avec financement des déficits publics par le Trésor ; retour de l'inflation à des taux élevés comme dans les années 70 et 80 ; hausse drastique des taux d'intérêts ; nécessité d'instaurer le contrôle des changes. Ceci étant, après les élections de 2017 en NL, FR, DE, la zone € devra prendre les mesures complémentaires nécessaires en matière de politiques budgétaire et économique pour assurer la pérennité de la zone €.

**Grâce à l'Europe, vos droits fondamentaux** (respect de la vie privée, liberté d'expression, ...) sont garantis. La Charte du même nom (54 articles), adoptée à Nice le 7.12.2000, a une valeur juridique contraignante depuis le Traité de Lisbonne (2007).

## **V. Remarque finale : L'Europe en fait-elle trop ou pas assez ?**

**Pour certains l'Europe en fait trop en matière de normalisation.** Ainsi, Hubert Védrine, dans son livre «*Sauvons l'Europe*» (2016, p.38), ressort l'histoire des concombres. Or ce Règlement 1677/88 de la Commission, pris en 1988 sous la pression des agriculteurs de l'Europe des 12, est caduc depuis le Règlement entré en vigueur le 01/07/2009 dans l'Europe des 26, en dépit de l'opposition d'une bonne partie du monde agricole. Cet excès du passé est donc désormais corrigé.

**Pour d'autres, l'Europe n'en fait pas assez.** Un exemple connu est celui du **glyphosate**, utilisé notamment dans le *Roundup* de Monsanto. La Commission européenne n'a en effet toujours pas arbitré la controverse entre le Centre International de la Recherche sur le Cancer (CIRC), pour qui c'est un agent cancérigène, et l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AFSA) pour qui il ne l'est pas. Un arbitrage est en cours sous l'autorité de l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA). Réponse courant 2017.

D'autres débats concernent le niveau des **valeurs limites d'exposition des travailleurs aux substances cancérigènes** sur les lieux de travail (comme le chrome VI, le chlorure de vinyle, etc.) telles que retenues par la Commission dans sa proposition de directive modifiée de mai 2016. Vif débat (comme celui de 1987-88-89 sur la teneur maximale en goudron des cigarettes !). Réponse en 2018 : Le Parlement européen et le Conseil santé devraient adopter le texte en co-décision, après modifications de leur part.

De même, le débat sur les **perturbateurs endocriniens** est particulièrement vif : La Commission a dû renoncer pour la 3<sup>ème</sup> fois, fin février 2017, à soumettre au vote sa proposition de Réglementation jugée trop favorable à l'industrie chimique par des pays comme FR, SW, DK ...alors que DE, NL et ES étaient prêts à suivre la Commission sur cette réglementation qui aurait déjà dû être adoptée avant décembre 2013... Affaire à suivre.

(NB : La Commission est parfois critiquée pour le manque d'indépendance de certains experts de ses comités scientifiques ... experts qui ont été proposés par les Etats-membres...).

**Enfin, l'Europe a encore bien du chemin à faire pour mieux sécuriser ses frontières extérieures**, pour faire face dignement à **l'accueil des réfugiés**, pour renforcer le **contrôle du terrorisme**. Or l'histoire récente montre que la situation n'est pas satisfaisante : L'espace Schengen dispose de 2.700 fonctionnaires pour renforcer les contrôles nationaux aux frontières Schengen, ce qui est loin d'être suffisant. Le refus indigne de certains états-membres d'accueillir en 2016 leur quota de réfugiés, comme proposé par la Commission Juncker ne fait pas honneur à l'UE. Enfin, la coopération entre services nationaux de sécurité doit être grandement améliorée car, aujourd'hui encore, ils ne partagent pas systématiquement leurs informations, ce qui est une condition *sine qua non* pour renforcer la lutte contre le terrorisme.

Voir aussi : Les Institutions de l'UE sont-elles démocratiques ?

<http://europe-solidarity.eu/institutions.htm>

## Fiche de lecture

### **Pascal Lamy, Nicole Gnesotto avec Jean-Michel Baer, « Où va le monde ? Le marché ou la force ? »**

Paru chez Odile Jacob, 2017

J.M. Baer a construit un livre original avec la complicité de deux analystes « mainstream », mais dont le raisonnement procède de deux points de vue différents : Nicole Gnesotto<sup>63</sup>, politiste, voit un monde soumis « à de multiples forces de déconstruction politique et stratégique », car « atomisé en 193 acteurs étatiques » mus par les passions politiques et la recherche de puissance. A rebours, Pascal Lamy (PL), observateur s'il en est de la mondialisation économique, donne toutes ses chances à une approche coopérative qui permettra à l'humanité de faire face aux grands défis globaux grâce en particulier à l'extension du cercle des parties prenantes capables de peser, les grandes métropoles, les firmes multinationales, les organisations de la société civile, les grandes institutions académiques. Le livre tente en quelque sorte une contribution à la résolution du mystère formulé en 2014 par H. Kissinger « Le mystère à surmonter est un mystère que partagent tous les peuples : comment créer un ordre commun à partir de valeurs et d'expériences historiques divergentes ? »<sup>64</sup>. En même temps, le livre interroge le futur de l'Europe dans ce monde.

Dans la première partie du livre, chacun des deux auteurs principaux présente sa vision du monde dans un essai qui lui est propre. Dans la deuxième partie, un débat animé par J.M. Baer, les fait dialoguer sur les principaux acteurs et enjeux du monde. Enfin, dans la troisième partie, les auteurs cosignent un plaidoyer en faveur d'une construction européenne à laquelle il convient de redonner un sens. Ce sens serait une contribution majeure à la « civilisation » de la mondialisation.

Pour NG (N. Gnesotto) « Un système fondé sur une forme extrême de rationalité stratégique a fait place, en deux décennies à peine, à un monde où ne dominent que le chaos et l'impuissance

<sup>63</sup> Professeur titulaire de la chaire sur l'Union Européenne au conservatoire des arts et métiers, Paris, et présidente du conseil d'administration de l'Institut des hautes études de la défense nationale.

<sup>64</sup> H. Kissinger, 2016, L'ordre du monde, Fayard (original : World order, 2014)

généralisée. Ni la force (américaine), ni la vertu (européenne) ne semblent désormais avoir prise sur l'évolution du monde ». La « globalisation heureuse » dans un monde unipolaire n'aura duré que le temps de la dernière décennie du XX<sup>e</sup> siècle. Et, le scénario où les dynamiques de désordre politique remettent en cause l'intégration paraît à NG plus probable que celui, envisagé par PL selon lequel « l'intérêt commun supérieur à tous les gouvernements, à tous les pays, à réguler cette mondialisation, sur les plans économique, social, environnemental » prévaudra. Pour NG, l'émergence d'un monde multipolaire défait le système international, les perturbateurs de tout bord prolifèrent (Russie/Crimée, Assad, Corée du nord, Daech,...), mais l'inefficacité collective est « sidérante » en raison de la déréliction des institutions internationales (ONU, FMI, Banque Mondiale, OMC,...), au demeurant délégitimées, car reflétant l'ordre des années soixante. A cela s'ajoutent, et c'est un euphémisme, les hésitations de l'Occident à défendre « ses » valeurs, qui se voient réfutées dans une bonne partie du monde, y compris après l'élection de D. Trump aux Etats-Unis, et contestées au sein même de l'UE en dépit du caractère universel qui leur est prêté. Pour NG, le commerce n'adoucit pas les mœurs et la croissance économique ne vaut pas gage de développement et d'apaisement des sociétés. Que ce soit en Afrique, au Moyen-Orient ou en Amérique Latine, la croissance coexiste souvent avec la violence sociale ou politique et/ou l'extension d'une criminalité organisée. L'interdépendance économique entre les nations ne crée pas une complicité politique intégrale. En exemples parmi d'autres, l'interdépendance financière sino-américaine s'arrête aux questions stratégiques majeures comme Taiwan et la réunification de la Corée. Poutine ne laissera jamais des forces de l'OTAN s'installer sur les territoires ex-soviétiques. Pour NG, les Etats gardent in fine la main : « Quelle que soit la conscience d'un intérêt commun supérieur, quelles que soient les nouvelles méthodes permettant d'associer les sociétés civiles et les acteurs privés, au bout du compte, ce sont les Etats qui signent les accords internationaux ». Le système westphalien vit une nouvelle crise. Cette crise est dangereuse car c'est le moment où les règles jusque-là admises et les valeurs des puissances dominantes sont contestées alors que les rapports de force entre les puissances sont fortement déstabilisés. Mais les Etats souverains continueront bien à structurer la société mondiale.

Pour PL, au contraire, l'intégration économique entraînera la coopération politique même si (trop) lentement (et sans certitude sur le résultat ?). Il prend bien note des risques, des turbulences, des ruptures liées à la fin de la suprématie occidentale, à la montée des inégalités, aux précarités et à la perte de repères culturels ainsi que des postures politiques qu'elles engendrent,

chargées de « nostalgies protectionnistes, isolationnistes ou xénophobes ». Mais la mondialisation économique, « phase historique du capitalisme de marché dont le moteur est une vague d'innovations qui bouleversent les processus de production et de consommation », est irréversible et son efficacité et sa capacité de générer de la croissance et réduire la pauvreté sont incontestables. Les imbrications économiques sont telles que tout pays qui succomberait aux sirènes protectionnistes serait immédiatement économiquement et financièrement sanctionné. Bien plus, il y a un intérêt « évident » pour les pays intégrés dans l'économie mondiale, très grands ou petits, à écarter les sources de conflit et à rechercher la stabilité ainsi qu'à coopérer pour faire face aux défis globaux. La mise en place d'une gouvernance incluant les Etats et les acteurs non-étatiques permettra de réguler l'économie au niveau global. Qu'il y ait des perdants de la mondialisation économique n'est pas nié, mais les problèmes de distribution doivent et pourront se résoudre au niveau national ou local, lieu où se nouent les solidarités. C'est la classe moyenne qui détient les clés de la stabilité politique et son poids est le résultat de la croissance économique. Pour PL, « ...les changements vont dans le sens d'un cosmopolitisme contre lequel le monde westphalien d'hier avait su s'immuniser en prétendant que les valeurs passaient par le souverain, et donc l'Etat. Et bien non ! le temps du chacun pour soi se termine et apparaît petit à petit une morale universelle.»

Il semble bien que pour les besoins du débat contradictoire, les deux protagonistes forcent le trait. Ils se retrouvent assez souvent d'ailleurs lorsqu'il s'agit d'identifier les sources majeures de conflit potentiel, qu'il s'agisse de la cyber-sécurité ou des océans, dans la triple dimension de la sécurisation et l'ouverture des voies commerciales, de l'accès aux ressources minérales et aux hydrocarbures et de la protection de la biodiversité et des ressources halieutiques. Ils se retrouvent aussi assez largement lorsqu'ils discutent du couple énergie / dé-carbonisation. Car dans ces domaines, les enjeux géopolitiques et géoéconomiques coïncident largement. Et, pour les scénarii qui se dessinent, NG n'exclue pas la possibilité de coopération sectorielles ponctuelles. PL, de son côté, reconnaît que l'émergence d'une gouvernance « globale » est balbutiante que beaucoup reste à faire pour assurer une convergence des valeurs et cadres cognitifs et que l'acceptation du monde qui se dessine nécessite un engagement du politique plus déterminé qu'il ne l'est actuellement.

Ceci nous amène à espérer que J.M. Baehr pourra prochainement animer avec la même excellence un autre débat et produire un nouveau livre réunissant un sociologue du politique et un anthropologue de la globalisation. Car, pour que le politique puisse utilement contrôler l'économie, il doit développer et

imposer une vision autonome, équilibrant au mieux les aspirations contradictoires émanant de la société. Comment alors ne pas s'interroger sur les contraintes et les ambitions de ceux qui deviennent des décideurs politiques et sur les moyens de la prise de pouvoir ? Il ne suffit pas là de pointer du doigt les Erdogan, Orban, Kaczynski et leurs discours nationalistes ; ni de questionner les conditions du pouvoir dans les pays émergents et en développement où les décideurs sont régulièrement pris en tenaille entre les exigences et tentations de l'intégration de leurs pays dans l'économie mondiale et les aspirations des populations locales. Il faut aussi s'interroger sur l'arrivée au pouvoir aux États-Unis d'une équipe de milliardaires dirigée par un adepte des « faits alternatifs ». Et, quelles sont les raisons qui font qu'en Europe une part croissante de la population ne se sent plus représentée par le personnel politique des partis dits de gouvernement ? PL souligne par ailleurs que la globalisation « se rapproche progressivement de ce qui fait l'essence des identités : les préférences collectives, les différences cognitives, les cultures, les échelles du bien et du mal ». Mobiliser le savoir des anthropologues permettrait en effet de mieux comprendre comment le cadre de vie et les représentations des populations, y compris des populations européennes, sont bouleversés par la circulation des êtres humains, des biens et services, des capitaux et des informations.

Pour bien saisir l'importance d'une analyse politique du pouvoir des États et anthropologique de la globalisation, il est utile de faire un détour par la vision de l'histoire économique et sociale exprimée par K. Polanyi dans « La grande transformation » (1940), ouvrage auquel P. Lamy fait deux ou trois références, notamment pour s'interroger sur la similitude de notre époque avec les années trente. Pour Polanyi, la question sociale et le pouvoir politique complètent en effet systématiquement et de façon originale l'analyse économique. Prenons comme point de départ le rejet par Polanyi de l'« homo oeconomicus » comme représentation de l'humain. Pour Polanyi, l'humain “does not act as to safeguard his individual interest in the possession of material goods; he acts so as to safeguard his social standing, his social claims, his social assets”. Une constante de tous les temps est que l'homme est d'abord un être social. « L'encastrement » des activités économiques dans la vie sociale est ébranlé pendant les phases d'extension du marché provoquée par des révolutions technologiques et/ou institutionnelles. Il en a été ainsi avec le mouvement des « enclosures »<sup>65</sup> de la fin du XV<sup>e</sup> siècle au début du XVII<sup>e</sup> ainsi que pendant la révolution industrielle enclenchée à

<sup>65</sup> Mouvement qui a vu la transformation en Angleterre d'un foncier utilisé en « commun » en propriétés privées.

la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. Dans les deux cas, les gains de productivité ont été indéniables et irréversibles, les effets délétères immédiats sur les conditions de vie, les relations sociales et sur la capacité de gérer le quotidien d'une large proportion de la population. Mais, pour Polanyi, chaque mouvement d'expansion du marché entraîne son contremouvement, interprété comme la défense légitime d'un corps social « affecté dans ses intérêts vitaux par l'expansion du mécanisme de marché ». Et ce « contremouvement » est pragmatique, a priori sans préférence marquée pour des mesures « socialistes » ou « nationalistes », si ce n'est la recherche d'une certaine efficacité à court terme. Le pouvoir politique a un rôle essentiel à jouer pour gérer les transitions. Pour Polanyi, les dégâts sociaux du mouvement des « enclosures » ont été limités parce que le pouvoir royal a usé de ses prérogatives au grand dam des propriétaires terriens pour ralentir le processus et l'orienter de façon à le rendre moins dévastateur pour la paysannerie. En revanche, le pouvoir politique du Royaume-Uni avait embrassé au début du XIX<sup>e</sup> siècle l'idéologie libérale d'un laisser-faire outrancier: « Yet after the political victory of the middle class, in 1832, ...laissez-faire had been catalysed into a drive of uncompromising ferocity ». L'impact social de la révolution industrielle dans un contexte de libre échange en a été dévastateur et il a fallu attendre la fin du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>66</sup> pour que non seulement une réglementation protectrice de la classe ouvrière (par exemple, l'interdiction du travail des enfants) commence à être adoptée et que les droits collectifs des travailleurs (droit de grève, légalité des syndicats) commencent à être reconnus, mais aussi que soient adoptées quelques mesures protectionnistes ponctuelles des marchés nationaux. Ces mesures ne remettaient cependant pas fondamentalement en cause le principe dominant – et, pour Polanyi, utopique – d'un marché autorégulateur. Dans le même temps, les grandes puissances « occidentales » se lançaient sous couvert d'une mission civilisatrice dans des conquêtes coloniales concurrentielles leur garantissant des relations commerciales privilégiées avec les territoires conquis. Pour Polanyi, si le politique ne peut pas arrêter le progrès technique, il a le pouvoir et le devoir de l'orienter et d'en moduler la vitesse ainsi que de limiter l'emprise des mécanismes du marché de façon à rendre les effets du « mouvement » et du « contremouvement » socialement soutenables. En ce sens, pour Polanyi, les politiques menées jusqu'à la première guerre mondiale et après ont failli. Elles étaient insuffisantes pour restreindre les effets délétères des mécanismes de marché dans des économies ouvertes.

<sup>66</sup> Il est souvent admis que la Révolution industrielle s'est véritablement déclenchée aux alentours de 1770-80



Revenons à ce début du XXI<sup>e</sup> siècle tel que perçu par les co-auteurs de « Où va le monde ? Le marché ou la force ». Dans la troisième partie du livre, texte probablement rédigé à trois, les auteurs tentent de renouveler les fondements de la construction européenne dans le nouveau contexte. L'introduction est consacrée au constat amer que l'affaiblissement de l'Union qui a suivi le choc économique de la crise des subprimes ainsi que le choc politique de l'annexion de la Crimée par la Russie est avant tout de sa propre responsabilité : négligence d'avoir réalisé l'Union Monétaire sans anticiper<sup>67</sup> la nécessité d'instruments financiers et de régulations permettant de faire face à des crises bancaires, gestion macroéconomique calamiteuse de la crise financière, notamment pour les pays du sud, mise en concurrence au travers du marché intérieur des régimes fiscaux et sociaux comme si « à la pression concurrentielle exercée par la mondialisation, il fallait ajouter la pression des pays européens luttant les uns contre les autres »<sup>68</sup>, procrastination dans la lutte contre la fraude, l'évasion et l'optimisation fiscale (finalement enclenchée à la suite des États-Unis et des alertes de la société civile et de la presse), procrastination dans la gestion plus collective des frontières de l'espace Schengen (finalement enclenchée par la crise migratoire) et incapacité d'organiser un processus délibératif à l'intérieur des institutions ainsi que de faire émerger « un espace public européen suffisamment alerte et animé ». Dans la crise, « les tensions constantes entre l'espace public national – historique, légitime – et l'espace public européen – jeune et à la légitimité contestée » empoisonnent le débat et « l'Europe glisse vers cette Europe des nations que les opposants à l'Europe communautaire appellent de leurs vœux, mais comment ne pas voir que cette Europe-là ne marche pas, que cette pente mène vers la non-Europe ? ». Il y a bien du Polanyi dans cette analyse. Le déséquilibre entre la puissance des mécanismes de marché et celles du pouvoir politique conduit à la désintégration et aux nationalismes. Mais, osons prendre la leçon de Polanyi jusqu'au bout : c'est la sacralisation même des mécanismes de marché, qui a fait obstacle à une coopération mutuellement bénéfique entre États et a entraîné le système né au XIX<sup>e</sup> siècle vers les catastrophes du XX<sup>e</sup>.

Les auteurs de « Où va le monde ? » s'attachent finalement à proposer un nouveau sens et à développer un nouveau narratif pour la construction européenne. Ils reconnaissent que le sens

<sup>67</sup> En fait ces problèmes avaient bien été diagnostiqués dès le départ mais on a considéré que ces évolutions de compétences se produiraient naturellement, car nécessaires, en sous-estimant gravement les résistances

<sup>68</sup> Un problème que les déréglementations fiscales, sociales et environnementales annoncées par Trump vont exacerber. Sur la concurrence fiscale et sociale en Europe, voir GRASPE, Juillet 2016, p. 28ss.

politique originel de la construction européenne s'estompe avec la réduction du risque de guerres intestines. Pour y pallier, ils assignent à l'Europe une mission civilisatrice de la « mondialisation ». L'Union Européenne, lorsqu'elle est unie, a suffisamment de poids et ses citoyens partagent suffisamment d'intérêts et de valeurs pour vouloir et pouvoir influencer la transformation du système international. Isolément aucun des Etats-membre ne sera en mesure de le faire, laissant ses citoyens à la merci de décisions prises ailleurs. Mais deux conditions doivent être remplies pour réussir ce pari : la première que « les Européens balaient devant leur porte et s'appliquent à eux-mêmes les principes fondateurs de leur modèle de gouvernance » : solidarité, définition d'un intérêt européen et partage de souverainetés sur un certain nombre de politiques ; la seconde que l'Union cesse d'être un acteur schizophrène qui ne parvient pas à surmonter l'interdit de la puissance politique, valorise la puissance économique et privilégie la norme au détriment de la force et des outils militaires. Dans le monde de 2017, « comment l'interdit de la force et l'illusion du doux commerce peuvent-ils résister à l'examen des faits ? ». L'Europe ne deviendra cependant pas la superpuissance militaire du siècle, pas plus qu'elle ne peut rester « une grande Suisse ».

Une identité politique, diplomatique, militaire, économique, renforcée, donc. Mais les auteurs soumettent au débat politique la question-clé: pour quoi faire : Défendre et consolider les intérêts et le leadership de l'« Occident démocratique » ? avec une différenciation européenne ou non ? ou, construire une gouvernance mondiale qui intègre les différents pôles de puissance dans un ensemble de règles et d'institutions collectives ? La question peut paraître dans un premier un peu théorique tant les rapports de force qui détermineront la réponse sont fluctuants. Au demeurant, l'Europe a-t-elle encore le choix au moment où elle est affaiblie en interne et qu'il faut constater l'émergence irréversible de la Chine, le retour de la Russie et l'instabilité des de la politique des États-Unis. Notons que la question n'en est pas moins cruciale car il n'est pas acquis que les lignes de fracture soient simples non seulement entre la gauche et la droite mais aussi, entre les pays du Sud et du Nord, de l'Est et de l'Ouest. Et, on aurait souhaité que les auteurs éclairent quelque peu ce choix, y compris parce que la réponse a des implications sur une politique au cœur de la construction européenne, la politique commerciale: faut-il poursuivre offensivement la course à la conclusion d'accords bilatéraux entamée en 2006 et dont l'objet premier reste la facilitation des échanges selon des normes aussi proches que possible des européennes ? ou faut-il revenir à un investissement plus prononcé dans des accord plurilatéraux ou multilatéraux dont la

finalité serait d'abord la régulation de la mondialisation dans les domaines les plus urgents, comme le changement climatique, quitte à faire le temps qu'il faudra sans les États-Unis ? Après la débâcle qui a failli enterrer le CETA, soulignons que la Commission aurait tort d'esquiver, comme elle l'a trop souvent fait, un vrai débat sur la finalité de la politique commerciale.

Les auteurs identifient deux préalables au ré-enchantement de l'Union, à sa capacité de « civiliser » la mondialisation : renforcer l'Union à l'intérieur par un « nouveau modèle de développement » et à l'extérieur par un remaniement profond de la politique étrangère et de sécurité.

Pour le remaniement profond de la politique étrangère, le livre contient une batterie de propositions concrètes intéressantes portant tant sur la lutte contre le terrorisme, la gestion des frontières et la défense européenne. Certes, pour les auteurs, la défense de l'Europe reste et restera une prérogative de l'OTAN car son autonomisation nécessiterait un investissement d'une ampleur inenvisageable. Mais il reste « tout le reste », c'est à dire la stabilisation la plus durable possible du voisinage immédiat, notamment en Afrique, qui nécessite de disposer d'une force de projection militaire crédible.

Malheureusement, il faut reconnaître que les propositions pour « le nouveau modèle de croissance » ne sont guère innovantes : pour l'économique, approfondir le marché des services et accroître les dépenses de recherche, surtout privées, et pour le social, individualiser les droits des travailleurs et investir dans l'éducation et la formation au niveau national et prendre quelques mesures emblématiques au niveau européen, comme viser, « à long terme » s'entend bien, une convergence des salaires minima, créer « une forme » de solidarité entre les régimes d'indemnisation du chômage ou relancer le dialogue social européen; pour l'environnement mieux utiliser le potentiel d'emplois que peut générer la transition écologique (climat, biodiversité). Après le soulignement de la précarité et de la perte de repères culturels que provoque l'économie tel qu'il va, après l'énumération des déficits profonds de l'« Union » économique et monétaire, on attendait une réorientation de la perspective plus révolutionnaire. En réalité, les auteurs restent prisonniers d'un dogme, certes commode car il permet d'exonérer le niveau européen de la responsabilité des conséquences sociales des décisions qui y sont prises. Ce dogme « c'est la conviction [...], que l'intervention européenne est justifiée pour produire des effets d'efficience et non pour redistribuer les fruits, tant la production est affaire d'économie d'échelle, de grande taille, et la redistribution affaire de sentiment de solidarité d'autant plus fort

que la taille de la communauté est réduite ». Dogme, parce que la seule prise en compte de l'impact sur l'efficacité « économique » résulte d'un a priori que personne n'est obligé d'accepter. Pourquoi dans la défense de l'Europe négliger, voire ignorer, les coûts potentiels de la dislocation de tissus sociaux, l'érosion du capital humain et les pertes de repères sociaux et culturels mentionnés par ailleurs dans le livre et ne prendre en compte que les bénéfices économiques tout aussi potentiels ? Pourquoi également ignorer que la facilitation des échanges et du choix des lieux de production à l'intérieur même de l'Europe érode l'efficacité des politiques fiscales, sociales et du droit du travail, et donc l'efficacité de la production de bien public ? Dogme aussi, parce que faut-il aussi facilement renoncer à développer le sens d'une solidarité entre citoyens européens ?

Les gens ne votent en effet pas pour un « marché intérieur » et son efficacité, comme le reconnaît d'ailleurs P. Lamy dans son essai introductif. Ils jugent si un nouveau régime politique dans son entièreté leur paraît capable de répondre à leurs aspirations personnelles en se fondant sur l'expérience subie. Si le jugement est gravement négatif, si la promesse d'une Union protectrice et sociale est durablement et brutalement déçue par la réalité, ils la rejettent et invoquent des solutions « nationalistes » ou « socialistes », au risque de se tromper de cible.

En 2005, l'économiste hongrois J. Kornai (Harvard) s'interrogeait sur la prévalence de la « déception » et de l'« amertume » dans les populations des pays d'Europe centrale et orientale qui ont connu après 1999 une « grande transformation » et venaient de rejoindre l'Europe. Selon les critères les plus communément admis, ces populations vivaient en effet dans un système politique et économique supérieur à bien des points de vue à ce qu'elles avaient connu auparavant<sup>69</sup>. Il concluait : “I consider it both sensible and defensible to say that what has happened in this region can be simultaneously considered a success in terms of its global historical significance, and a failure in many important aspects because it caused pain, bitterness and disappointment for so many people.” Il rappelait logiquement l'exigence de séparer l'établissement des faits de leur évaluation. Il rappelait aussi l'importance pour les « conseillers » de multiplier les points de vue et les échelles de valeur qui seule leur permettra de proposer une appréciation informée et équilibrée des faits sociaux. Il soulignait en effet combien les économistes engagés dans la vie de la cité ont tort de considérer comme acquis le fait que tous

<sup>69</sup> János Kornai, 2005, The great transformation of central and eastern Europe: success and disappointment, Presidential address at the 14<sup>th</sup> World Congress of the International Economic Association, en français, 2006, Revue d'études comparatives Est-Ouest (37,1), P.13-61

partagent les valeurs axiomatiques communément admises dans leur corporation : efficacité, compétitivité, croissance, éventuellement une répartition équitable du revenu.

Il est largement admis que les Européens font face à une révolution technologique de grande ampleur qui « nécessiterait » une flexibilité et une mobilité accrues de chacun. La perspective de devoir changer plusieurs fois d'activité et d'emploi au cours de sa vie peut être source de jouissance pour qui possède le capital relationnel, cognitif et financier nécessaire pour en absorber les coûts. Il n'est pas certain que la simple promesse d'une Europe plus efficiente et l'attribution de droits individuels renforcés soit suffisante pour faire accepter par ceux qui ne disposent pas d'un tel capital une remise en cause récurrente de la source de revenus et du cadre social et culturel de la vie quotidienne. Il est indispensable que les femmes et hommes politiques agissent au niveau européen ou national et s'appliquent à ré-encastrent en Europe le social et l'économique, la solidarité et la concurrence, les droits collectifs et les droits individuels, la stabilité et l'efficacité, la coopération et le marché. Ils peuvent avancer dans cette voie que ce soit en renforçant la solidarité interétatique et en faisant revivre l'utopie d'une solidarité interpersonnelle en Europe, et en réglementant de façon ordonnée, mais sans tabous, les conditions des quatre libertés de circulation et du droit d'établissement dès que cette solidarité fait défaut. Si ils n'y réussissent pas, il probable que l'Europe loin de contribuer à la civilisation de la « mondialisation » fera de ses citoyens les victimes de sa propre « dé-civilisation ».

## Le questionnaire de GRASPE

# Petite radiographie de la fonction publique européenne

*Nous avons souhaité interroger plusieurs fonctionnaires ou agents des institutions européennes à l'aide d'un questionnaire qui leur est soumis par écrit. Vous trouverez ci-dessous la seconde livraison de ces réponses. D'autres seront publiées dans les prochains numéros du GRASPE.*

*La rédaction*

### Réponse 1

#### 1. UN INSTANTANE DE MON METIER

Aider ceux qui, à l'intérieur des institutions de l'UE, travaillent, dans de multiples domaines, à construire un avenir commun pour les citoyens de l'Union européenne. Leur permettre de développer leur motivation, leurs compétences et leurs capacités d'action. Concrètement, je travaille dans le domaine de la formation interne des membres du personnel.

#### 2. DESSINE-MOI UN FONCTIONNAIRE EUROPEEN

J'ai essayé et c'est difficile car "un" fonctionnaire européen ne ressemble pas forcément à l'autre. Je regarde mes 150 brouillons de dessins et ce dont je m'aperçois c'est qu'un fonctionnaire européen ressemble avant tout à un citoyen européen avec ses espoirs et ses craintes pour son avenir et celui de ses enfants. L'Europe a une fonction publique qui lui ressemble bien plus qu'elle ne le croit. Et c'est une de ses chances.

#### 3. MES BONHEURS

A chaque fois que le tout est plus que la somme des parties, que travailler ensemble donne des résultats que nous n'aurions pas obtenus en restant isolés.

#### 4. MES CRAINTES

Que nous ne développions pas assez notre capacité d'innovation et que nous restions bloqués sur les manières "habituelles" de faire les choses. Que notre diversité, plutôt que d'être source de développement, nous pousse à des compromis qui ressembleraient trop à des négociations de boutiquiers. Les défis qui se

présentent à nous dans de multiples domaines sont trop sérieux pour pouvoir être résolus avec des négociations de boutiquiers.

## **5. USINE A GAZ**

Le plus important n'est pas de savoir si la structure ou les procédures sont plus ou moins compliquées. Le plus important, c'est de savoir si cette structure et ces procédures sont là pour soutenir une action efficace ou au contraire ont pour effet de la ralentir ou de l'empêcher. C'est sur ce critère que notre organisation et nos manières de fonctionner doivent être évaluées et, lorsqu'il le faut, changées.

## **6. SOLIDARITE ET DEMOCRATIE EN CRISE**

On confond souvent la solidarité avec une forme de générosité et c'est, je pense, une erreur. Solidarité et générosité ne s'excluent évidemment pas, mais la solidarité, c'est avant tout défendre ensemble des intérêts qui nous sont communs.

Les mots solidarité et solidité viennent de la même racine étymologique. Ce n'est pas sans raison. Lorsque notre solidarité est en crise c'est avant tout notre solidité qui en souffre.

Pour ce qui concerne la crise de la démocratie, elle est aussi, avant tout une crise de la solidarité. C'est quand l'action politique ne se fonde pas sur une perception claire de l'intérêt partagé que les égoïsmes et les particularismes reprennent le dessus, que le jeu politique se résume à tirer la couverture à soi et que la démagogie prend parfois le pas sur la démocratie.

## **7. VOTRE CONTRIBUTION A LA CONSTRUCTION EUROPEENNE**

Elle se base avant tout sur l'effet multiplicateur caractéristique des rapports humains en général et dans les organisations en particulier. Ce que je fais à travers mon travail aidera d'autres collègues à mieux faire ce qu'ils font, ce qui à son tour aidera l'un ou l'autre des services de l'organisation à mieux faire ce qu'il fait... et ainsi de suite.

## **8. LES –XIT**

J'ai envie de les voir comme un aiguillon qui nous aidera à garder vivante notre capacité d'innovation, d'adaptation et de réponse. Comme un être vivant, une organisation se construit face à l'adversité et aux difficultés. Les –xit sont une invitation à cette remise en question.

Le défi est évidemment que notre Union ne se contente pas de colmater les brèches en lâchant du lest par ci et par là mais se recentre au contraire sur l'essentiel de ses missions.



## **9. LE PLAN B**

Restons concentrés sur le plan A... à savoir développer notre solidarité pour renforcer notre solidité (voir question 6)

### **Questionnaire librement inspiré du Questionnaire de Proust**

#### **Ce qui a motivé mon choix d'une carrière dans les institutions européennes ?**

Le souhait de participer à quelque chose d'utile et de nécessaire, de travailler pour l'intérêt commun. L'envie de découverte et de coopération avec des collègues venus d'horizons nombreux et différents, aussi.

#### **Ce que je préfère (ou ai préféré) dans mon métier de la fonction publique européenne ?**

Faire avancer des projets et des idées auxquels je crois. Ecouter, partager, convaincre.

#### **La principale vertu d'un fonctionnaire européen ?**

L'énergie, car elle seule est réellement contagieuse

#### **Le principal défaut d'un fonctionnaire européen ?**

Le découragement, lorsqu'il s'invite trop longtemps.

#### **Ce que j'apprécie le plus chez mes collègues ?**

L'esprit d'équipe (on pourrait aussi dire la solidarité)

#### **Mon héros préféré de l'histoire européenne ?**

Jean Jaurès

#### **Ce que je dis à un enfant de 8 ans qui me demande d'expliquer mon métier ("Que fais-tu et pourquoi?")**

J'aide des gens à travailler mieux pour qu'ils puissent prendre soin du monde où tu vivras demain

#### **La plus grande chance de l'Union européenne selon moi ?**

De ne pas être seulement souhaitable, mais d'être réellement nécessaire face aux défis (économiques, environnementaux, sociaux, politiques) que nos sociétés rencontrent. C'est sa meilleure "assurance vie".

#### **Le plus grand malheur de l'Union européenne selon moi ?**

La prédominance (naturelle) de la courte vue, qu'il s'agisse du repli sur les intérêts à court terme, de l'esprit de clocher ou de la peur du lendemain lorsqu'elle devient paralysante

#### **Mon idée de l'Union européenne en 2030 ?**

"Plus d'union, différemment" (et non pas "moins d'union, de la même manière")

**Mon état d'esprit actuel en tant que fonctionnaire européen (ou ancien fonctionnaire européen) ?**

Tout ne va évidemment pas pour le mieux dans l'Union ni dans sa fonction publique. J'admets simplement que ce sont des données du réel et qu'il ne sert à rien de vouloir les nier ou s'énervier excessivement à leur propos. Personne n'a jamais fait voler une fusée en s'énervant sur cette foutue force de gravitation ni en prétendant agir comme si elle n'existait pas. Mon état d'esprit tient donc en deux mots : "on continue !"

**Réponse 2**

**1. UN INSTANTANE DE MON METIER**

Travailler au service de l'intérêt général européen et des citoyens européens

**2. DESSINE-MOI UN FONCTIONNAIRE EUROPEEN**

Un fonctionnaire européen peut travailler dans de très nombreux domaines comme dans un gouvernement qui sont liés à ce qui est réalisé au niveau européen après que les représentants des Etats (au Conseil) et des citoyens (au Parlement européen) en aient décidé ainsi.

**3. MES BONHEURS**

Le sentiment que mon action a un impact réel (sentiment trop rare) et de travailler dans un environnement multiculturel et multilingue au chacun fait l'effort de dépasser sa vision particulière et nationale pour tâcher d'adopter un point de vue qui aille au-delà.

**4. MES CRAINTES**

Que ce métier devienne un métier de bureaucrate, totalement déconnecté de la réalité du quotidien des citoyens.

**5. USINE A GAZ**

Le terme de bureaucrate et d'eurocrate est un mauvais terme car il a pour fonction de suggérer que la responsabilité des dysfonctionnements européens n'est pas celle des Etats quand ces derniers portent l'essentiel de la responsabilité. Mais il révèle une

réalité, une évolution, d'une bureaucratisation bien réelle et préoccupante des institutions et notamment de la Commission.

## **6. SOLIDARITE ET DEMOCRATIE EN CRISE**

L'Europe doit proposer un processus d'intégration renforcé au niveau d'un noyau dur de pays et faire de ce noyau une puissance, avec tous ses attributs. Je milite dans ce sens.

## **7. VOTRE CONTRIBUTION A LA CONSTRUCTION EUROPEENNE**

Je ne suis que de passage à la Commission et y suis rentré par conviction. Je suis un rouage, mais essaye de travailler dans des engrenages essentiels.

## **8. LES -XIT**

Un échec de communication politique terrible. L'Europe ne peut plus, ne doit pas, se faire à l'insu des peuples. Le débat européen qui doit s'ouvrir pour que l'Europe survive est de la responsabilité de tous pour que tous s'y impliquent.

## **9. LE PLAN B**

Je suis fonctionnaire français.

## **Questionnaire librement inspiré du Questionnaire de Proust**

### **Ce qui a motivé mon choix d'une carrière dans les institutions européennes ?**

D'avoir un grand-père qui m'a raconté la Seconde guerre mondiale toute mon enfance.

### **Ce que je préfère (ou ai préféré) dans mon métier de la fonction publique européenne ?**

Travailler parmi des personnes de bonne volonté et d'horizon différents.

### **La principale vertu d'un fonctionnaire européen ?**

La probité (donc l'indépendance).

### **Le principal défaut d'un fonctionnaire européen ?**

Son éloignement des réalités du terrain.

### **Ce que j'apprécie le plus chez mes collègues ?**

Leur enthousiasme européen, qui s'émousse hélas.

### **Mon héros préféré de l'histoire européenne ?**

La paix.

**Ce que je dis à un enfant de 8 ans qui me demande d'expliquer mon métier ("Que fais-tu et pourquoi?")**

Je travaille pour l'Europe parce que je crois qu'il faut défendre l'intérêt de tous contre ceux de quelques-uns.

**La plus grande chance de l'Union européenne selon moi ?**

D'exister.

**Le plus grand malheur de l'Union européenne selon moi ?**

De ne pas parvenir suffisamment à faire des européens.

**Mon idée de l'Union européenne en 2030 ?**

Une fédération européenne, ayant clairement distingué les niveaux de souveraineté.

**Mon état d'esprit actuel en tant que fonctionnaire européen (ou ancien fonctionnaire européen) ?**

Je suis en colère et préoccupé contre une évolution politique anti-européenne et nationaliste qui semble inéluctable et suscite de trop faibles réactions.

### Réponse 3

#### 1. UN INSTANTANE DE MON METIER

C'est un métier *d'activiste volontariste*, permettant de confronter au quotidien une idéologie à une réalité, de se battre –certes parfois contre des moulins, voire de poursuivre des chimères-, mais avec la conviction profonde que pas beaucoup d'autres projets politiques en valent la peine!

#### 2. DESSINE-MOI UN FONCTIONNAIRE EUROPEEN

J'agite tous les jours le "drapeau à douze étoiles", quasiment physiquement puisque suis en poste dans un pays tiers ; oui, celui qui est à côté de l'étendard national, mais que beaucoup ne semblent pas reconnaître (je fais principalement de la représentation dans mon travail).

#### 3. MES BONHEURS

L'assurance d'avoir eu raison alors que je me suis engagé comme un adolescent vieillissant sans avoir repéré à l'avance l'issue de secours, me rassure, notamment quand tout va mal, précisément en raison de ce "manque d'Europe".

#### **4. MES CRAINTES**

L'incrédulité et la trivialité des Collègues donnent une réalité à la possibilité que tout puisse s'arrêter, que la machine cale faute de pilote, que les procédures finissent par triompher sur l'imagination...

#### **5. USINE A GAZ**

Je ne travaille plus pour la Commission et dans une certaine mesure le regrette. Dans mon Institution, ce n'est pas la bureaucratie qui tue, mais l'inter-gouvernementalisme, l'absence de foi!

#### **6. SOLIDARITE ET DEMOCRATIE EN CRISE**

Tout en se méfiant des aphorismes et en assumant donc les limites de l'expression, les Institutions et la Commission en particulier doivent (re- ?) devenir "politiques" le normatif ne fait pas rêver, même s'il a permis de concilier des mouvements contraires aux moments cruciaux de la construction européenne, cela ne suffit plus. Il faut devenir audible, parler de ce qui préoccupe, mobiliser l'attention.

#### **7. VOTRE CONTRIBUTION A LA CONSTRUCTION EUROPEENNE**

Il y a au cours d'une carrière une accumulation de frustrations (absence de reconnaissance, constat d'impuissance, doutes, erreurs de jugement etc.) qui régulièrement imposent une dose de modestie et parfois même, ponctuellement aboutirait à un constat d'échec dévastateur.

Mais non, le fait de continuer à lutter fait espérer que rien n'est vain, qu'une forme de rédemption est toujours au bout du tunnel ! En animant à tous niveaux l'UE, en la faisant exister à travers le monde, je joue avec une certaine passion un rôle d'acteur, décline ma partition, même s'il ne s'agit que d'une petite chanson quasi-inaudible.

#### **8. LES -XIT**

Le Brexit m'inspire le dégoût le plus profond de la politique, petits calculs et ignorance s'associant pour casser le jouet, le plus beau que l'on ait jamais reçu, dans une démarche de type "tuer à tout prix le père".

#### **9. LE PLAN B**

Je serai avec de la chance professeur d'université, plus de foi, pasteur, moins de pudeur, saltimbanque.

#### **Questionnaire librement inspiré du Questionnaire de Proust**

- La campagne "Premiers Bâisseurs d'Europe" de la Biscuiterie Nantaise dans les années 1970 a certainement

eu pour moi un effet déclencheur à une période de préadolescence dans une banlieue triste.

- La diversité et la multiplication des lieux d'affectation a certainement contribué au renouvellement de ma motivation. La possibilité de s'approprier un dossier et de s'y jeter à fond permet également de compenser les périodes de doutes face à la futilité de certaines tâches, les aspects répétitifs et la guerre destructrice des égos.
- Un fonctionnaire européen doit rester lui-même -cultiver sa culture propre- tout en absorbant celle des autres, rester conscient de la chance d'exercer un métier d'artisan sans être dévoré par le doute que la bureaucratisation (synonymes: mécanisation, déshumanisation désincarnation) insuffle au quotidien.
- Un fonctionnaire européen est trop souvent un "enfant gâté" qui ne réalise pas la liberté que lui offre le milieu multiculturel au sein duquel il évolue, son statut, sa condition sociale.
- Au-delà de mes amis, j'apprécie les collègues enthousiastes et qui savent partager en toute simplicité et pas nécessairement en se prenant trop au sérieux, de leurs dernières recettes de cuisine à la découverte d'un nouveau Gourou, en passant par la manière d'éviter une étape dans la chaîne des signataires ( ; - )...
- Ceci est la question objectivement la plus difficile : Denis de Rougemont ou Emile Noël ?
- Je (suis diplomate) contribue modestement mais de manière pratique à ce que les hommes se parlent et remplacent les armes par les mots dans leurs conflits.
- La fin du monde bipolaire à laquelle elle devrait d'ailleurs contribuer plus est la grande chance de l'UE.
- La survie des états nation malgré le choc de la mondialisation -et qui paradoxalement redeviennent une valeur refuge- est le plus grand malheur de l'UE qui risque chaque jour de se désintégrer, le processus d'intégration n'est jamais un acquis définitif.
- L'UE sera une sorte de petite Suisse en paix de quelques états entourée d'un monde en guerre.
- Je me sens de plus en plus jeune face à l'adversité (voir ci-dessus), les frustrations quotidiennes n'ont plus le même impact démobilisateur, les priorités deviennent plus claires. Par contre, le risque d'une fin brutale de l'expérience devient de plus en plus réel, mais n'est-ce pas naturel ?

#### Réponse 4

##### **1. UN INSTANTANE DE MON METIER**

Un cri dans le désert.

##### **2. DESSINE-MOI UN FONCTIONNAIRE EUROPEEN**

Nous regardons le monde et nous rassemblons des gens de tous horizons pour réfléchir ensemble et aider la Commission européenne à se préparer pour le futur.

##### **3. MES BONHEURS**

La possibilité de satisfaire ma curiosité, de rester informé de ce qui se passe dans de multiples domaines et de permettre à des gens d'apprendre ensemble et d'élargir leurs horizons.

##### **4. MES CRAINTES**

Le risque de voir l'Union européenne et les idéaux qui l'ont fait naître disparaître à court terme.

##### **5. USINE A GAZ**

Bureaucrate, et dans une moindre mesure technocrate, sont des termes qui sont employés de façon péjorative, traduisant lenteur, anonymat, manque de responsabilité et détachement de la réalité. J'ai la chance d'être dans une position à la Commission qui n'est pas bureaucratique mais qui vise à ouvrir les esprits, briser les routines et reconnecter les fonctionnaires avec le terrain. Ce que je ferais pour améliorer les méthodes de travail à la Commission, c'est de réduire les procédures et contrôles et d'augmenter la transparence et la responsabilité des fonctionnaires pour leur redonner l'envie de faire une différence sur le terrain.

##### **6. SOLIDARITE ET DEMOCRATIE EN CRISE**

La Commission devrait faire beaucoup plus de pédagogie dans tous les Etats membres et communiquer de manière beaucoup plus directe et accessible pour expliquer le projet européen et informer les citoyens sur toutes les initiatives européennes qui améliorent leur quotidien. La Commission devrait aussi attaquer de façon systématique et avec force toutes les tentatives de désinformation, telles que celles qui ont conduit au Brexit.

##### **7. VOTRE CONTRIBUTION A LA CONSTRUCTION EUROPEENNE**

A l'intérieur de la Commission, j'ai l'impression de me battre contre des moulins à vent, mais j'ai l'impression d'avoir un impact positif vis-à-vis de l'extérieur.

##### **8. LES -XIT**



Un gâchis immense qui démarre un jeu perdant-perdant dans lequel les britanniques vont souffrir encore plus que les autres et qui affaiblit l'Europe dans un contexte géopolitique difficile. C'est d'autant plus dommageable que l'Europe reste le continent où la qualité de vie est la meilleure et devrait servir d'exemple au reste du monde pour construire des sociétés basées sur des valeurs humaines universelles.

## 9. LE PLAN B

Je ferais probablement de la recherche.

### Questionnaire librement inspiré du Questionnaire de Proust

- Ce qui a motivé mon choix d'une carrière dans les institutions européennes ?

Ma volonté de contribuer à l'idéal européen.

- Ce que je préfère (ou ai préféré) dans mon métier de la fonction publique européenne ?

La possibilité de faire des métiers très différents et d'apprendre beaucoup.

- La principale vertu d'un fonctionnaire européen ?

Ma principale vertu pour survivre en tant que fonctionnaire européen: Philosophie et flexibilité.

- Le principal défaut d'un fonctionnaire européen ?

Il y a trop de diversité pour dire, mais probablement l'isolement.

- Ce que j'apprécie le plus chez mes collègues ?

La diversité et la culture.

- Mon héros préféré de l'histoire européenne ?

C'est un exercice collectif: les pères fondateurs, surtout Schuman et Adenauer.

- Ce que je dis à un enfant de 8 ans qui me demande d'expliquer mon métier ("Que fais-tu et pourquoi?")

Voir ci-dessus.

- La plus grande chance de l'UE selon moi ?

Sa culture.

- Le plus grand malheur de l'UE selon moi ?

Son abdication devant les USA après la Seconde Guerre Mondiale et son adoption de la vision étasunienne de l'économie.

- Mon idée de l'Union européenne en 2030 ?

Existera-t-elle encore? Si oui, un pôle de stabilisation géopolitique et un exemple pour la gouvernance mondiale.

- Mon état d'esprit actuel en tant que fonctionnaire européen (ou ancien fonctionnaire européen) ?

En forte attente de personnages politiques intègres et visionnaires.

## Tribune libre

# Dans l'ombre des populismes, les fossoyeurs de l'Europe

Notre propos n'est pas, ici, de décrypter tout ce qui concourt à la montée des populismes, de gauche ou de droite, dans nombre de pays membres de l'Union européenne : chômage, déclassement social, insécurité, mondialisation, migrations, terrorisme, vieillissement de la population, ... Tous ces facteurs ne nous disent, en définitive, rien sur le pourquoi de cette utilisation, bien au-delà des seuls partis populistes, de l'Europe comme bouc-émissaire de toutes ces questions auxquelles les pays européens et l'Union européenne peinent à répondre.

Notre conviction est que dans l'ombre du populisme dans toutes ses déclinaisons européennes, au-delà et en-deçà des terrains variés où il s'épanouit, de grandes forces sont à l'œuvre. Elles se nourrissent de ces populismes tout autant qu'elles le nourrissent depuis quelques décennies déjà.

Ces forces, souvent constituées en véritables castes, se perçoivent, consciemment ou inconsciemment, mais à juste titre, comme les déclassés de demain. Elles résistent donc fermement, prêtes à tout, y compris, comme à d'autres moments tragiques de l'histoire européenne, à la politique du pire. Elles ont trouvé dans la décrédibilisation *ad nauseam* du projet européen leur drapeau, leur meilleur ennemi dans les partis populistes, dans la partition jouée de concert avec eux le meilleur moyen de sauvegarder leurs pouvoirs et leurs rentes de position. En femmes et hommes du monde, leur musique est discrète, leurs armes de prédilection sont l'inertie, l'obstruction et les fausses bonnes idées.

## Une armée de plus de 100.000 hommes et femmes

C'est dans les lieux feutrés des corps diplomatiques des Etats membres de l'Union européenne que réside le noyau dur de cette réaction anti-européenne. Forgés dans les mêmes moules, trempés

par des rites communs, rendus familiers les uns des autres par de fréquentes réunions communes et par la participation aux innombrables cocktails et autres pince-fesses qui ponctuent les activités diplomatiques, soudés au sommet de leur pyramide respective dans le grand entonnoir des affaires européennes constitué par le Conseil Affaires générales et le Comité des Représentants Permanents (Coreper) à Bruxelles, porteurs d'une vision largement partagée de leur fonction et de son avenir, cette « armée » européenne de plus 100.000 hommes et femmes, représente la force la plus compacte et, partant, la plus puissante dans l'opération de dénigrement et de sabotage du projet européen.

Il n'en a pas toujours été ainsi. Longtemps, nos diplomates ont pu s'enorgueillir, souvent à juste titre, d'être à la pointe du combat pour l'intégration européenne. Même s'il est vrai que cette posture était d'autant plus commode qu'à chaque étape de la communautarisation de secteurs toujours plus larges de la vie économique, sociale et politique, ils renforçaient leurs propres pouvoirs. Mais ces temps sont bel et bien révolus car, aujourd'hui, c'est dans une large mesure de la communautarisation de parties importantes de leurs compétences et prérogatives que dépend le futur de l'Europe.

Nos diplomates ne l'ignorent pas. Tout comme ils sont conscients de l'écart toujours plus manifeste entre le rôle prétendument joué et celui joué effectivement par chacun des Etats membres de l'UE, y compris les plus grands d'entre eux, dans le grand jeu des relations internationales.

Ils auraient pu s'atteler à l'émergence progressive d'une Europe des Affaires Etrangères et de la Défense. Mais, comme en d'autres contextes historiques où les Saint-John Perse n'étaient pas légion, ils ont préféré garantir la pérennité de leurs prérogatives, de leurs privilèges et de leur habitus et opté, en toute conscience, pour le torpillage de toute tentative de communautarisation, même partielle, de leurs compétences. Trois exemples, parmi d'autres, l'illustrent de façon emblématique.

## **L'espace Schengen**

En 1995, sept Etats membres de l'Union signaient les accords de Schengen. Deux ans plus tard, lors de la négociation du Traité d'Amsterdam, la convention d'application et les réglementations afférentes étaient introduites dans le droit de l'Union européenne. En 2016, vingt ans plus tard et alors que 22 Etats membres font désormais partie de cet espace de libre circulation, l'Union

européenne ne dispose toujours pas d'un corps consulaire commun.

## Brexit

Le Brexit, mais aussi la dérive hongroise et les errements polonais, démontrent ce qui était patent depuis longtemps. Le moteur européen ne peut faire l'économie d'une boîte de vitesse. Avec au moins deux vitesses : celle d'une grande Europe, l'Europe des quatre libertés d'où disparaîtrait la notion d' « union toujours plus étroite » et celle d'une Europe resserrée autour de la monnaie unique et d'une intégration économique et fiscale à parachever d'une part, d'une politique étrangère et de sécurité commune à bâtir d'autre part. Nos corps diplomatiques étaient aux premières loges pour le comprendre et en responsabilité avec les politiques pour conjurer le triste scénario que nous connaissons aujourd'hui. Ils le sont toujours. Pourtant, à voir la convoitise avec laquelle certains rêvent, par exemple, de s'emparer de la future dépouille de la City pour la transférer à Francfort, Milan ou Paris, ou leurs attaques contre l'utilisation de l'anglais, force est de constater que ce sont bien les réflexes de boutiquier national qui semblent encore prévaloir, au détriment de l'intérêt européen.

## La défense européenne

A Bratislava, il y a peu, l'Europe aurait, nous dit-on, pris d'importantes décisions dans le domaine de sa sécurité et de sa défense. La réalité est malheureusement toute autre. Cette initiative n'aura, comme les précédentes, aucun lendemain sinon celui d'alimenter encore et toujours les illusions. Qui mieux que nos diplomates qui ont été depuis le début au cœur du processus de la construction européenne sait que, pour fonctionner, une initiative d'intégration doit, quel que soit son champ d'application, répondre à certaines conditions : à savoir une gestion par un organe indépendant des Etats (la Commission), des mécanismes de décision effectifs (avec le bannissement de la règle de l'unanimité), une définition des priorités et un contrôle de l'action de la Commission par le Conseil (les Etats) et les citoyens (le Parlement européen) et, last but not least, un objectif clair et identifiable par le plus grand nombre.

A y regarder de près, la récente initiative en matière de politique européenne de défense ne répond à aucun de ces critères. L'objectif est extrêmement limité et totalement illisible pour les citoyens. Son objectif phare – la création de *battle groups*, n'est rien moins qu'une fumisterie. De telles forces existent déjà

(l'Eurocorps en particulier) et elles n'ont pratiquement jamais été déployées en raison, précisément, de l'absence d'institutions politiques légitimes et efficaces en mesure d'en décider et d'en gérer politiquement l'emploi.

## De puissants alliés

Dans cette grande et savante opération de sabotage de la construction européenne, nos diplomates ne sont bien sûr pas seuls. Ils peuvent compter sur des alliés solides au premier rang desquels la constellation des industries nationales de l'armement, jalouses de leurs chasses gardées, profondément attachées à leurs rentes de position, souvent confortablement installées dans une logique de socialisation des coûts de recherche/développement et de commercialisation et de privatisation des bénéfices. Ces forces n'ont point besoin de porte-parole. Leur sont acquis, d'office, une pléthorique armée de journalistes qu'un réel « passage à l'Europe » avec ce que cela comporterait en terme de journalisme d'investigation, de décryptage des enjeux européens et de sérieuse chronique parlementaire et institutionnelle européenne transformerait de déclassés en puissance en déclassés tout court.

Face à cette puissante « coalition of (non) willing », une classe politique sans projet, sans ligne politique, naviguant à vue, au jour le jour, subalterne à cette puissante coalition de corps constitués, renforcée par quelques phalanges d'idiots utiles, y compris parmi les hérauts de la cause européenne, certains extatiques devant le plat réchauffé des battle groups, d'autres succombant à nouveau aux sirènes des modèles parfaits, Etats-Unis d'Europe ou République européenne.

Cette coalition a, bien évidemment, d'autres alliés : dans le secteur bancaire, toujours très national, dans d'autres secteurs de la haute administration d'Etat, dans cette grande industrie qui doit une bonne partie de sa prospérité à sa contiguïté avec les plus hautes sphères étatiques. Mais à trop raffiner l'analyse, nous risquerions de perdre de vue le cœur opérationnel de cette grande force réactionnaire qui irradie, à des degrés divers et sous des formes variées, tous les pays membres de l'Union européenne ou, pour reprendre Clausewitz, de ne pas bien comprendre qui est le véritable ennemi de l'Europe.

Si ce constat est juste, les conclusions s'imposent d'elles-mêmes. Il s'agit, en premier lieu, de donner aux gouvernements des Etats membres et, par la même occasion, à leurs parlements respectifs, la maîtrise du processus législatif européen. L'urgence absolue est donc celle d'émanciper, finalement, la représentation des Etats au sein des institutions européennes de l'emprise des appareils

diplomatiques nationaux. Pour ce faire, la priorité des priorités doit être la politisation et l'institutionnalisation de l'actuel Conseil (des ministres), en le transformant en une véritable institution, en un Sénat européen, siégeant chaque semaine à Bruxelles avec des débats, des rapports, des résolutions et des votes publics.

Avec, bien sûr, à l'esprit l'équilibre des pouvoirs entre les trois institutions, la question de la légitimité et de la force de l'exécutif européen doit également figurer au premier rang des priorités. En cohérence avec la reconnaissance du caractère bicaméral de la représentation européenne confortée par l'affirmation de ce Sénat européen, il convient de reconnaître l'impraticabilité du scénario actuel où seul le Parlement européen est en charge de la désignation de l'exécutif, et opter pour un système présidentiel avec l'élection au suffrage universel du Président de la Commission européenne.

Enfin, en matière d'intégration européenne dans le domaine de la défense, il est indispensable de reconnaître qu'il existe un seuil minimal en-deçà duquel toute initiative en ce domaine est parfaitement illusoire. Ce seuil peut être défini par le respect de trois critères : un outil réellement commun – une armée européenne commune composée d'officiers et de soldats européens et non un conglomérat de contingents nationaux ; une autorité politique supranationale unique responsable de l'outil commun – le président de la Commission européenne assisté par un commissaire ad hoc ; une autorité dotée de la plus haute légitimité politique chargée de ratifier la décision de l'emploi de l'outil commun – le Conseil des chefs d'Etat et de gouvernement des pays concernés constitué en Haut Conseil européen de Sécurité.

A n'en pas douter, les corps diplomatiques des Etats membres et les grands groupes de l'industrie de la défense ont très bien compris qu'une avancée sérieuse en matière de défense européenne commune impliquerait, irrémédiablement, la mise en œuvre progressive d'une réelle politique étrangère commune, la constitution progressive d'un corps diplomatique commun et d'une industrie de la défense commune et donc la fin des petits (et des grands) arrangements entre les premiers et les seconds, au détriment des intérêts et de la sécurité de l'Europe et de ses citoyens.

(Blog d'Olivier Dupuis, Novembre 2016)

## Courrier des lecteurs

### Administration européenne: une réflexion

Les manifestations d'intolérance au travail se développent dans notre maison. Comme si le malaise croissant au sein de notre administration publique européenne faisait écho au discrédit dont fait l'objet en Europe, le personnel des Institutions.

Ce malaise ne peut pas être imputé aux salaires tels que pratiqués dans notre administration. Il s'agit d'autres causes parmi lesquelles la méthodologie de travail, la séparation des acteurs, le manque de reconnaissance du travail des autres, les carrières mal accompagnées, les compétences sous utilisées, le manque de solidarité et de vision.

Depuis de nombreuses années notre administration a parcouru en matière de méthodologie de travail, un chemin considérable. A peu de choses près, tout est devenu affaire de méthode. Excès qui aboutit à renvoyer l'image d'une administration, d'une uniformité écrasante, terriblement éloignée de la diversité des attentes des citoyens européens. Des mécanismes de travail, de plus en plus systématiques, ont produit une foule de directives, parfois utiles mais parfois aveugles lorsqu'elles sont plaquées sur des situations qui nécessiteraient l'application d'analyses plus fines. Si nous n'y prenons garde, la méthodologie administrative risque d'envahir le champ de la réflexion collective.

De surcroît, elle s'est entichée ces dernières années, de la collecte d'innombrables données statistiques sur la psychologie humaine. Données qui seront bien utiles pour anticiper les réactions professionnelles mais qui feront courir le risque d'orienter la pensée collective au lieu de s'en inspirer.

Ce danger que pourrait encourir une administration, dont la science se veut à la pointe des technologies nouvelles, ne peut qu'engendrer de la démotivation. La bureaucratisation risque même de nous détourner de l'élaboration d'une Vision européenne tant attendue.

Parmi les causes de la démotivation au travail, de fait, la réflexion collective a bien besoin d'être relancée et d'abord au sein même de notre grande administration. La connaissance ne doit pas être une exclusivité réservée à une élite. La connaissance doit être un partage, un bien commun. Il est temps de s'interroger ouvertement sur les dangers de :



- la propagation de la culture de cloisonnement,
- la séparation des acteurs,
- la rétention de l'information et le ralentissement de la diffusion de la connaissance,
- la diminution des échanges.

Car la rétention de la connaissance par quelques individus empêche simplement les autres d'en faire meilleur usage. La devise : « *le secret, c'est le pouvoir* » ne fait plus recette comme l'a démontré le succès de Wikipédia auprès des citoyens. L'attente est évidemment le partage de la connaissance et de la réflexion collective.

Ce partage pourrait faire émerger une vision nouvelle de notre destin commun. C'est collectivement, en unissant les réflexions de toutes et de tous que nous serons capables de cette vision qui nous permettra de relever les défis de demain.

Il est donc important dans notre administration, de redonner du sens et de la reconnaissance au travail de chacune et de chacun. Sans oublier que la reconnaissance est utile à la motivation. Dans le même ordre d'idées, il conviendrait de donner à chaque personne l'impression positive que la plupart de ses compétences sont employées par les institutions.

Trouver un poste est trop souvent devenu un problème individuel. Des plans de carrière mal accompagnés, font naître un sentiment d'incertitude et de solitude. Des restrictions dans les choix de carrière s'accompagnent parfois de décisions administratives venues d'en haut, en *top down*. En nommant des personnes à des postes pour les laisser ensuite livrées à elles-mêmes, l'administration impose des choix non consentis et favorise sans le vouloir l'émergence de sentiments d'exclusion et d'injustice.

Le personnel des Institutions a le sentiment qu'on fait sans cesse appel à sa solidarité sans que lui-même puisse en bénéficier. Les organes décisionnels devraient fonctionner avec le personnel des institutions et non contre lui. Nous pourrions mettre en place dans chaque Unité des plans de carrière pour les fonctionnaires, les contractuels et les agents temporaires. L'avenir demande que tout le monde soit associé. Chaque personne doit jouer son rôle et jouer la partie avec toutes les autres.

C'est cette conscience collective, construite sur base du partage de la connaissance, de la réflexion, de l'expérience, que notre administration publique européenne doit relancer. La tâche qui revient à la gestion des ressources humaines est grande et requiert

plus de moyens de mise en œuvre et d'application. Servir notre grande administration doit redevenir pour tous un objet de fierté afin de refléter à l'extérieur une meilleure image des institutions.

Une administration solidaire au service du plus grand nombre est le meilleur exemple à apporter aux citoyens de l'union. Une administration européenne démocratique, plurielle, ouverte et tolérante où on ne fait pas que se côtoyer mais où on construit ensemble une vision solidaire. Cela requiert l'engagement de tout le personnel des Institutions aux côtés des citoyens afin de créer un alignement des forces vives pour le bien de notre maison Europe.

---

## Universalisation des prestations sociales

Ayant lu avec intérêt votre dossier sur le revenu universel, je voudrais attirer votre attention sur une évolution qui participe de la même philosophie : l'universalisation des prestations sociales.

En France, l'Assurance-chômage a été créée et fonctionne effectivement comme une assurance : les personnes exposées au risque (et seulement elles, donc les salariés) cotisent ; lorsque le risque se matérialise, un dédommagement est versé. Le nouveau Président, M. Macron, a mis à son programme la transformation de l'assurance-chômage en un régime universel, ouvert à tous. Sur le plan du principe, le système serait transformé en ce que la solidarité devient nationale et le risque est converti en la simple reconnaissance de l'état de besoin (ou de nécessité). Fort logiquement, le financement deviendrait alors couvert par un impôt payé par tous (la CSG) et la gestion paritaire du régime n'aurait plus lieu d'être (elle a déjà été mise à mal par le retrait en 2001 des administrateurs patronaux).

Ce qui est en projet pour l'Assurance-chômage est déjà réalisé pour la couverture maladie, avec la création de la couverture maladie universelle (CMU) en 1999, puis de la protection universelle maladie (PUMA) en 2016. La protection universelle maladie étend la couverture des personnes qui exercent une activité professionnelle en France à celles qui résident en France de façon stable et régulière.

En un mouvement contraire, mais uniquement motivé par des raisons budgétaires, les allocations familiales, universelles depuis leur création, ont été mises sous condition de ressources par le précédent gouvernement. Cet événement devrait faire réfléchir,

car un éventuel revenu universel au départ pourrait bien souffrir de la même évolution pour les mêmes raisons. Lorsque M. Hamon a présenté son projet de revenu universel, l'une des objections qui lui ont été adressées est que « les riches » en profiteraient.

Le programme de M. Macron contient également le principe d'un régime universel de retraites.

On se dirige donc doucement, et probablement sans plan d'ensemble, vers un ensemble de prestations versées en fonction de l'état de besoin, financées par un impôt proportionnel assis sur tous les revenus. Le glissement vers un revenu universel serait alors facilité par ce mécanisme préexistant, sous réserve des disponibilités budgétaires et fiscales. Il est probable, qu'en dehors du problème de l'acceptation politique du principe par les électeurs, une telle évolution ne soit possible que si les finances de l'Etat au sens large (y compris les collectivités territoriales) reviennent à meilleure fortune. En effet, le financement de l'Etat par des impôts progressifs (IRPP...) et proportionnels (TVA...) devrait sans doute diminuer pour éviter une pression fiscale totale portée au-delà du raisonnable.

---

## **Les Suisses ont tranché. Une leçon pour l'Europe?**

Il y a 3 ans la Suisse surprenait l'Europe par sa votation fermant le pays à l'immigration de masse. 15 jours plus tard c'était aux Suisses d'être surpris: la Commission a interrompu les négociations pour leur association aux programmes d'Education (Erasmus) et de Recherche (Horizon 2020). Fin décembre 2016, le gouvernement Suisse a tranché. Au nom du libre accès des Suisses à l'Europe de la Connaissance il a confronté les populistes et les xénophobes en acceptant de laisser entrer les travailleurs Croates – et des 27 autres pays de l'UE. Peut-être que c'est par la Connaissance qu'il faut prendre les populistes?

### **Une votation indigne, mais compréhensible.**

En février 2014 l'Europe et le monde se sont indignés et étonnés du résultat de la votation (référendum) Suisse, fermant le pays à "*L'immigration de masse*". Visant principalement les pays de l'UE. Par conséquent le gouvernement fédéral n'a pas transposé en droit Suisse, comme prévu dans les accords d'association avec l'UE, les conséquences de l'accès de la Croatie à l'UE en 2013.

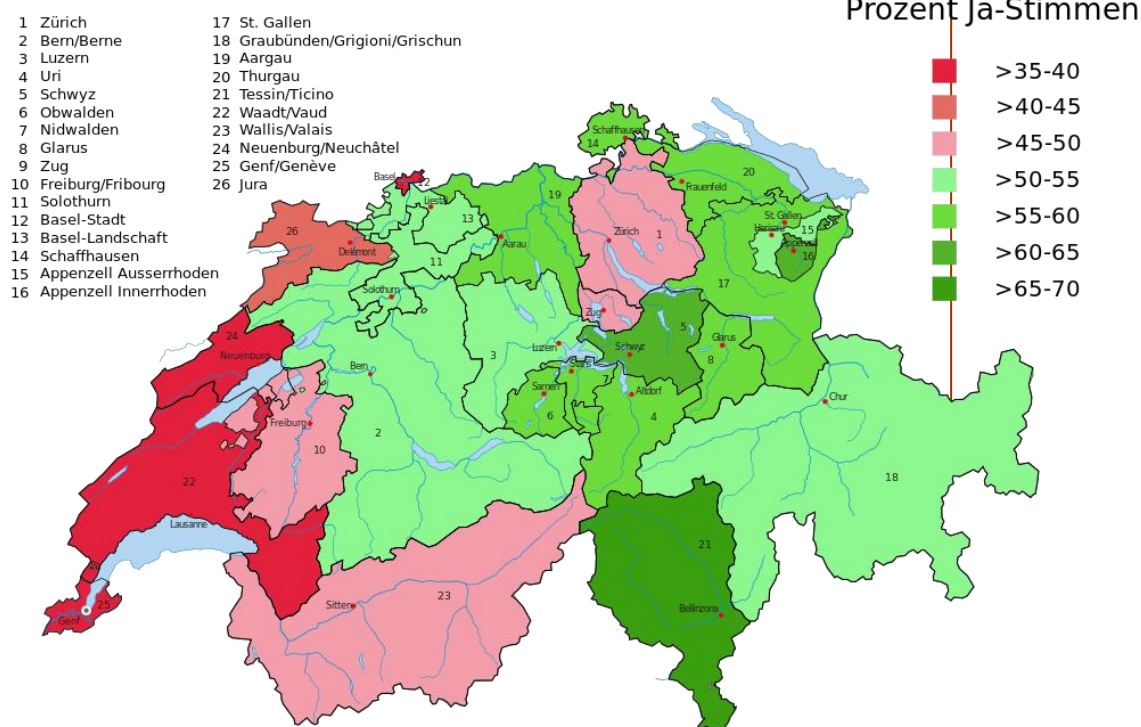
Il est vrai que, selon l'OCDE, la Suisse avait été en 2012 le pays accueillant la plus haute proportion de migrants: 125.000 personnes (1.6%) contre 1.2% et 1.1% pour la Norvège et l'Australie – quatre fois plus en proportion que l'Italie et la France. Et cela a encore augmenté en 2013, avec une véritable « invasion » selon le leader populiste Christophe Blocher de 136.000 migrants. **Certes les pays de provenance principaux étaient l'Allemagne et la France, mais "Trop c'est trop"!**



*"Wir schaffen das nicht" - C'est d'Allemagne que viennent la plupart des immigrés Suisses.*

Profitant de cette tendance et du dépassement du seuil historique de 8 Millions de résidents Suisses, l'UDC de Blocher (Union Démocratique du Centre) lança une campagne parlant de saturation des réseaux de transport, de manque de place dans les hôpitaux et de manque d'argent pour l'éducation de tous ces étrangers. La Confédération attendait 8 à 10.000 migrants (Européens) par an et il en venait dix fois plus. La votation proposa donc de fixer des quotas aux migrants et aux réfugiés car *Cette immigration incontrôlée [...] menace notre liberté, notre sécurité, le plein-emploi, la beauté de nos paysages et en fin de compte notre prospérité*".

Malgré la recommandation de rejet de tous les partis autres que l'UDC, du Conseil Fédéral et du Parlement Suisse, le 10 février 2014 les Suisses se réveillèrent au son des radios rapportant les réactions outrées des journaux étrangers et la coupure de la Suisse en deux : les 'montagnards' avaient rejeté les étrangers. Les villes ayant voté pour le rejet.



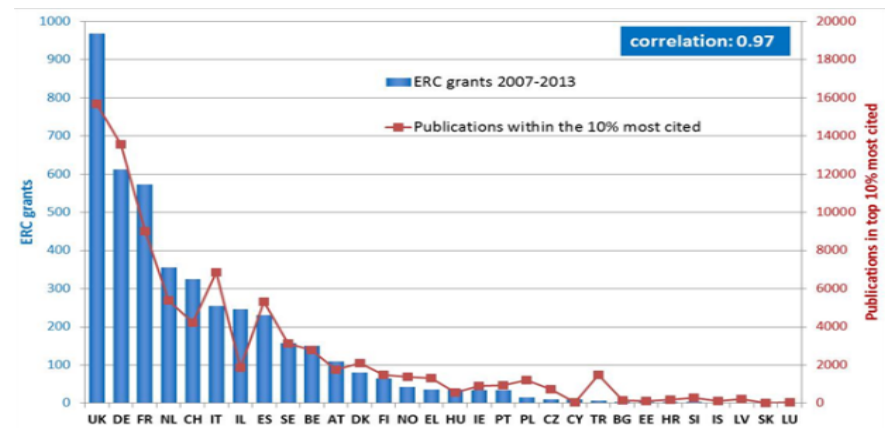
*La votation de février 2014 a accepté à 50.3% l'introduction de quotas pour les immigrés, en partageant la Suisse en deux, les Villes votant Non et les Montagnes 'Oui aux quotas'.*

## L'Union fait la forte

Dix jours après la votation, les Suisses, mais aussi certains européens, ont été surpris par la réaction ferme de l'UE, leur interdisant, en conséquence l'accès aux programmes d'Education ([Erasmus](#)) et de Recherche ([Horizon 2020](#)) Européens. Il s'agissait en fait d'une réaction très modérée, car les accords d'association Euro-Suisses prévoient l'interruption de tous les accords, y compris la libre circulation des marchandises. Mais l'Union a choisi de cibler ces deux programmes car – en cours de négociation – ils offraient plus de flexibilité et touchaient la Suisse au cœur de sa stratégie d'importation de cerveaux de qualité.

Offrant des salaires aux chercheurs et professeurs doubles, en moyenne, que dans les pays voisins la Suisse leur offre en outre des universités et centres de recherche performants. De plus, l'Industrie y investit aussi le double en Recherche et Innovation (en pourcentage du PIB) que dans le reste de l'UE et presque le triple pour l'innovation organisationnelle et immatérielle, très prisées aujourd'hui.

Il n'est pas étonnant, vues ces conditions, que la petite Suisse soit très compétitive pour attirer les précieux chercheurs bénéficiant des bourses de l'ERC (Conseil de la Recherche Européenne), faisant mieux que son concurrent aussi petit et attirant : Israël.



*La petite Suisse de 8 millions d'habitants attire plus de chercheurs que l'Italie et l'Espagne, pays de, respectivement, 61 et 46 millions d'habitants.*

La perte des bourses ERC et la sortie de Horizon 2020 et Erasmus ont affolé les communautés de chercheurs et les politiciens Suisses. Dès le mois de mars le Secrétariat à l'Education, la Recherche et l'Innovation Suisse (le SERI) déclare que tout chercheur participant ou désirant participer à un programme européen sera financé par la Suisse. Un programme alternatif et similaire à Erasmus, le « Swiss European Mobility Programme » est lancé.

### Réconciliation

En parallèle les négociateurs Suisses promettent aux Européens qu'ils fixeront des quotas 'réalistes' ou même pas du tout, ce qui a le don de faire enrager l'UDC qui exige "une application stricte de la votation".

L'Union, magnanime, ouvre les programmes qui plus intéressent l'Europe (Erasmus, où plus d'Européens 'profitent' des universités Suisses) et la Suisse (l'ERC). La Suisse obtient une 'Association partielle' à Horizon 2020 – réduisant ses acteurs de la recherche au statut de pays 'tiers' – payant son propre 'ticket' pour participer à tous les programmes en partenariat. Une estimation chiffre à plus d'un milliard la perte Suisse sur les 2 premières années de Horizon 2020 avec, surtout, le nombre de projet coordonnés par la Suisse de 4% à... rien (0.3%).





*Les Suisses sont associés à l'ERC et aux bourses Marie Sklodowska-Curie, mais pas aux 47 Milliards de projets de recherche en collaboration avec d'autres pays.*

Un long article du Guardian résume bien les conséquences d'être devenu un 'pays tiers', comme les USA et le Japon Perte d'influence, d'argent, de compétences et, surtout, le risque de devenir exportateur net de cerveaux, attirés par la grande mobilité permise par l'UE. J'en sais quelque chose, moi qui ai profité d'une bourse européenne de doctorat censée se dérouler à Montpellier et Tübingen, pour ajouter Toulouse, Bruxelles et Leiden au programme.

En 2016 les négociations s'intensifient, les dommages pour la Suisse devenant criants et les résultats du référendum devant être appliqués, selon la loi Suisse, dans les 3 ans. L'UE tient dur et ce sera soit accord ou lock-out des Suisses

## Le Happy end

Alors que les dernières rumeurs faisaient part d'une solution assez hypocrite, fixant des quotas, mais à un niveau supérieurs aux pics de 2012 et 2013, le gouvernement (Conseil Fédéral) et le parlement Suisse m'ont surpris juste avant les vacances en



[annonçant qu'il renonçaient à fixer des quotas](#), en se limitant à fixer une 'préférence nationale'<sup>70</sup>. L'UCD, qui est quand-même le principal parti du pays, enrage et accuse le Conseil de « ne pas respecter la volonté du peuple ».

Alors que le débat sur le Brexit fait rage, je m'étonne que peu de journaux reprennent la nouvelle. [Seul Le Monde reprend la nouvelle et souligne son importance](#), mais le jour suivant avait lieu l'attentat de Berlin et l'on n'y déjà faisait plus attention.

A mon retour de congés l'Union annonce, dès la signature de la Loi Suisse, [l'ouverture au 1<sup>er</sup> Janvier d'Horizon 2020 aux Suisses 'comme avant'](#). Tout est pardonné au gouvernement Suisse qui a osé confronter ses démons au nom de ses jeunes cerveaux.

Avec ma collègue conseillère pour les Sciences à la représentation Suisse on a été prendre un petit déjeuner ensemble Place Lux, comme on faisait avec sa prédécesseuse avant le Swexit. Ce matin-là je lui ai promis d'écrire cette jolie histoire qui se termine bien. Voilà, c'est fait.

J'ai comme une furieuse envie d'inviter sa collègue britannique Place Lux. Ça pourrait être le début d'une nouvelle histoire.

---

## Témoignage personnel sur la manifestation du 25 mars à Rome

### La passeggiata

– Andiamo?

– Andiamo pure.

.....

–Torniamo indietro?

–Torniamo pure.

(Aldo Palazzeschi)

Mon père m'avait raconté un épisode de sa jeunesse sous le régime fasciste. On lui avait retiré la carte du parti, nécessaire pour enseigner, car un délateur l'avait dénoncé pour avoir tenu un discours antipatriotique. C'était en juin 1940: les chars allemands venaient d'occuper Paris et quelqu'un, dans un bar, avait comparé l'écrasante victoire de l'armée du Führer à la marche sur Rome – qui, en 1922, avait contribué à la montée du Fascisme et à sa

---

<sup>70</sup> Les entreprises suisses devront communiquer leurs offres de postes au service public de l'emploi avant de recruter un étranger « lorsque certains groupes de profession, domaines d'activités ou régions économiques enregistrent un taux de chômage supérieur à la moyenne ». Après examen des candidatures proposées par ce service, les entreprises resteront libres de recruter le candidat de leur choix et n'auront pas à justifier leur décision.

conquête du pouvoir quelques années plus tard. Alors il s'était insurgé et avait souligné que les fascistes étaient arrivés à Rome en se promenant, sans trouver d'obstacles sur leur chemin.

Le 25 mars 2017, à Rome, les Fédéralistes européens ont défilé eux aussi, dans une sorte de promenade symbolique autour des ruines du Forum romain et du Colisée. C'était la parade d'une minorité habituellement silencieuse, de citoyens de tous les coins du continent rassemblés autour d'une vision onirique de l'Union européenne, bien loin de ce qu'elle est actuellement. La plupart arborait le drapeau vert et blanc du Mouvement européen sur lequel est brodée la lettre E en majuscule. Comme si chacun des participants voulait garder secret le but de sa présence au cœur de la ville éternelle, tous ensemble, cependant, ils portaient fièrement cette couleur distinctive qui les mettait d'emblée au diapason des pins parasols du Circo Massimo d'où est parti le défilé.

Et cette foule hétéroclite, à un signal convenu, s'est mise en marche comme il était écrit sur les T-shirt bleu-ciel de ceux qui s'étaient placés à l'avant-garde. Alors, même les pierres carrées de via dei Fori imperiali ont ressenti la légèreté d'une idée planée au-dessus de l'impasse politique de Bruxelles (dans l'attente des élections à Paris et Berlin), grâce aux gens qui en foulant l'ancien pavé se sentaient en apesanteur en n'ayant plus de poids sur le cœur (Calvino). Rome était solaire et printanière (à peine un mois avant l'anniversaire de sa fondation), somptueuse dans ses vestiges, souriante et solitaire (à cause des cordons de sécurité policière) comme une auguste matrone qui a vu s'écrouler les triomphes de bien plus d'un empire sous ses remparts. C'était une journée resplendissante, comme celles que l'on savoure dans les films qui ont à juste titre forgé la réputation de Rome comme capitale de "la dolce vita". Et au coucher du soleil, rien de mémorable ne s'est produit dans la ville tenue par la police en état d'alerte pour endiguer les cortèges de protestataires - à part cette marche verte qui vers sa fin avait plutôt l'allure d'un timide retour vers le futur de l'Europe unie.

Il y a 60 ans en effet la cérémonie de signature des traités de Rome par les six pays fondateurs s'était déroulée dans une ambiance de naïveté diplomatique, car aucun des plénipotentiaires montés au Palais du Campidoglio ne pouvait prévoir que les 240 articles du traité initial auraient été modifiés au moins cinq fois au cours de l'histoire de l'UE et auraient été recouverts par beaucoup d'encre sous forme d'acquis communautaire. Et lorsqu'en sortant sur la célèbre esplanade conçue par Michelangelo, ils s'étaient retrouvés face à une foule de spectateurs, assez peu convaincus du moment historique dont ils étaient témoins, des ondées de pluie et des rafales de vent les avaient vite éloignés, à bord de leurs

limousines, des vivats du petit peuple. Ainsi le dicton : mariage pluvieux, mariage heureux est devenu ensuite réalité sous la variante capitoline :

Rome pluvieuse, genèse heureuse... des Traités homonymes.

Parmi les slogans du défilé romain: Sixty is sexy, Fighting back...l'Europa non cade dal cielo: L'Europe n'est pas un fait accompli, c'est le fruit d'un processus continu qui demande un travail assidu. C'est justement ce dernier qui résume mieux les 60 ans d'intégration et sert de trait d'union entre le présent inquiet et empreint de morosité (malgré le temps radieux) et le passé simple et modeste, mais bienheureux, des pères bâtisseurs de l'Europe unie (en dépit du temps maussade). Ainsi, si le citoyen européen de demain pouvait entreprendre un retour vers le futur, comme les gens en marche à Rome ont tenté de le faire, il nous dirait que la crise de l'Europe actuelle (à partir du Brexit) n'est que le bouillon de culture d'une époque nouvelle d'où peut émerger l'Europe de demain. Un grand chantier sur lequel aujourd'hui les visionnaires de tous les temps sont appelés à faire preuve d'un énorme élan d'imagination

# Le régime d'assurance chômage des anciens agents de l'Union européenne<sup>71</sup>

Chronique de  
l'Administration  
et de la fonction  
publique  
européennes

Par Fabrice ANDREONE<sup>72</sup>  
Senior Expert à la Commission européenne  
Docteur en droit et en science politique

## Introduction

*A la différence des autres aspects de la couverture sociale des personnels de l'UE, le régime de chômage communautaire ne date pas de l'entrée en vigueur des premiers statuts CEE et CEEA, le 1<sup>er</sup> janvier 1962. Il n'a pas non plus été arrêté dans le contexte de l'adoption du statut unique des fonctionnaires des Communautés européennes, le 29 février 1968<sup>73</sup>. En fait, l'assurance chômage a été instituée par un règlement modificatif du statut de septembre 1985<sup>74</sup>. A l'origine, il ne couvre que la catégorie des agents temporaires<sup>75</sup>. Cette création tardive est sans doute liée au fait que les institutions européennes sont, dès le départ, essentiellement composées de fonctionnaires qui, à priori, peuvent effectuer une carrière complète au service de l'Europe. Si, dans les années quatre-vingt, les Etats membres et les institutions ont considéré comme nécessaire de couvrir le risque chômage; c'est en raison de l'augmentation du nombre d'agents non fonctionnaires, notamment dans le domaine de la gestion du programme cadre de recherche (PCRD). Il s'agissait également d'uniformiser la couverture des anciens agents des institutions, quelles que soient les dispositions en vigueur dans l'Etat membre de résidence de ceux-ci. Les grands principes de fonctionnement du régime ont donc été adoptés tardivement, en 1985, en comparaison des autres piliers de la protection sociale prévus dans le statut qui remontent aux années soixante.*

<sup>71</sup> Cf. Andreone F. "Les quatre piliers du régime de sécurité sociale des fonctionnaires et agents de l'Union européenne" in Revue Française d'Administration Publique (RFAP) n° 158, p. 577.

<sup>72</sup> Ce texte représente uniquement les opinions de son auteur. Il n'engage en aucun cas la Commission européenne ou l'Union européenne.

<sup>73</sup> Règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68 du Conseil du 29 février 1968, oublié au JO L 56, p.1.

<sup>74</sup> Cf. Infra.

<sup>75</sup> L'ensemble des agents temporaires qui relèvent de l'article 2 RAA.

*On doit noter que, tout en conservant le cadre général défini en 1985, la révision du statut du 22 mars 2004<sup>76</sup>, a fait évoluer les modalités de ce système et permis de couvrir la nouvelle catégorie d'agents créée en 2004, les agents contractuels<sup>77</sup>. Si bien que certains ont parlé de l'ancien et du nouveau régime de chômage des personnels de l'UE. Aujourd'hui, tous les anciens agents de l'UE sont couverts, selon les modalités du régime, tel que modifié en 2004. On doit également souligner que la modification du RAA<sup>78</sup> du 23 février 2009<sup>79</sup> a permis d'intégrer les assistants parlementaires accrédités<sup>80</sup>, comme agents contractuels, dans le statut; et d'ouvrir les droits au chômage à cette nouvelle catégorie. Comme on va pouvoir le constater, ce changement n'a pas été sans impact sur l'équilibre financier du régime<sup>81</sup>.*

*En revanche, il importe également de remarquer que les fonctionnaires européens, au sens de la définition de l'article 1<sup>er</sup> bis par. 1<sup>er</sup> du statut<sup>82</sup>, ne sont pas couverts par l'assurance chômage de l'Union européenne. A la différence des anciens agents temporaires ou contractuels, ils ne sont bien entendu pas soumis à la contribution qui finance le régime de chômage de l'UE<sup>83</sup>. De même, les Experts Nationaux Détachés (END) auprès des institutions et organes de l'UE ne bénéficient pas du chômage communautaire, puisqu'en principe, ils retournent dans leur administration nationale d'origine, à l'issue de leur affectation à Bruxelles. Ils ne contribuent pas ou plus au régime. Par ailleurs, l'article 121 RAA prévoit que l'Union européenne assume les charges incombant à l'employeur pour le régime de sécurité sociale des agents locaux affectés auprès des délégations de l'Union européenne dans les pays tiers, dans le contexte de la réglementation existante sur le lieu d'affectation. Cette catégorie n'est pas couverte par le régime chômage de l'UE et ne contribue, par conséquent, pas non plus au fonds de chômage de l'UE.*

<sup>76</sup> Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2004, encore appelée réforme du statut.

<sup>77</sup> L'ensemble des agents contractuels qui relèvent des articles 3 bis RAA et 3 ter RAA, y inclus les assistants parlementaires accrédités (Titre VII, art. 125 RAA à 139 RAA).

<sup>78</sup> Le Régime applicable aux autres agents (RAA) constitue la deuxième partie du texte statutaire.

<sup>79</sup> Règlement (CE) n° 160/2009 du Conseil du 23.02.2009 modifiant le régime applicable aux autres agents, publié au JOUE L 55 du 27.02.2009, p. 1.

<sup>80</sup> Ils étaient contractuels de droit privé national, avant la législature qui a commencé en juin 2009.

<sup>81</sup> Cf. Infra.

<sup>82</sup> *"Est fonctionnaire de l'Union au sens du présent statut toute personne qui a été nommée dans les conditions prévues à ce statut dans un emploi permanent d'une des institutions de l'Union par un acte écrit de l'autorité investie du pouvoir de nomination de cette institution".*

<sup>83</sup> Cf. Infra.

*La présente contribution présente tout d'abord l'allocation chômage des anciens agents temporaires et contractuels de l'UE et la couverture sociale qui en découle; avant d'examiner le fonds spécial de chômage*

## **I- L'assurance chômage des anciens agents de l'Union européenne, relevant du RAA**

*Présentons le cadre juridique qui définit ce régime, avant d'examiner les conditions de l'obtention de l'allocation chômage, et enfin abordons le montant et la durée de ce bénéfice.*

### **A- La base juridique de la couverture chômage de l'UE**

Le régime chômage applicable aux agents temporaires de l'Union européenne a été institué par le règlement (CECA, CEE, Euratom) n° 2799/85 du Conseil du 27 septembre 1985 (JO L 265 du 08/10/1985, p. 1) qui introduit l'article 28 bis RAA dans le texte statutaire; afin de fixer le cadre général de cette couverture et définir le niveau de l'allocation. A l'origine, cette disposition s'appliquait aux agents temporaires, pour une durée maximum de vingt-quatre mois. A partir du 1<sup>er</sup> mai 2004, le régime a été étendu à la catégorie des agents contractuels, nouvellement créée, dans le contexte du règlement (CE, Euratom) n° 723/2004 du Conseil du 22 mars 2004 (JO L-124 du 27/04/2004, p. 1). C'est ainsi que la révision statutaire de 2004 intègre l'article 96 RAA qui reprend, à l'identique, les dispositions de l'article 28 bis RAA. Par ailleurs, la durée de couverture maximum par le régime a été portée de vingt-quatre à trente-six mois maximum, mais avec une seconde limite au versement de l'allocation: elle ne peut être acquise pour une période qui dépasse le tiers de la période prestée, au service de l'Union<sup>84</sup>.

Ces-dernières dispositions (art. 28 bis RAA et 96 RAA) renvoient dans leur dixième paragraphe à une réglementation établie de commun accord (RC), par les autorités compétentes des

---

<sup>84</sup> A noter que les agents recrutés, avant le 1<sup>er</sup> mai 2004, ont pu continuer à bénéficier des conditions de l'ancien régime, après cette date, à leur demande, dans le cadre des dispositions de transition. Article 5 de l'annexe au RAA: "1. Les anciens agents temporaires qui, au 1er mai 2004, se trouvent au chômage et bénéficient des dispositions de l'article 28 bis du présent régime qui étaient d'application avant le 1er mai 2004, continuent d'en bénéficier jusqu'à la fin de leur période de chômage.

2. Les agents temporaires dont le contrat est en cours à la date du 1er mai 2004 peuvent, à leur demande, bénéficier de l'article 28 bis du présent régime qui était d'application avant le 1er mai 2004. Cette demande doit être introduite au plus tard 30 jours calendrier après la date de fin du contrat d'agent temporaire."

institutions européennes<sup>85</sup>; afin de fixer les modalités d'application des dispositions d'octroi de l'allocation de chômage. Les institutions ont adopté le texte précité, en date du 4 juillet 1989, dont les dispositions sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> août 1989. On doit noter que ce texte est établi, sans préjudice des dispositions des articles 28 bis par. 2 RAA et 96 par. 2 RAA qui prévoient, de la même manière, l'adoption de dispositions spécifiques par la Commission pour leur application.

Les dispositions précitées ont été adoptées par le règlement (CECA, CEE, Euratom) n° 88/91 de la Commission du 13 janvier 1988 (JO L 11 du 15/01/1989) qui fixe les dispositions d'exécution de l'article 28 bis RAA<sup>86</sup>; afin de s'assurer que l'ancien agent de l'UE remplisse les obligations prévues par la législation qu'appliquent les services compétents du lieu de sa résidence, comme s'il était titulaire de prestations de chômage au titre de cette législation.

Pour terminer, on doit noter que l'allocation chômage des anciens agents de l'UE est soumise à l'impôt communautaire (*art. 28 bis par. 8 RAA et 96 par. 8 RAA*), sur le fondement du règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 260/68 du Conseil du 29 février 1968 (JO L 56 du 4 mars 1968, p. 8). A l'inverse, l'allocation chômage est exempte d'impôts nationaux, en vertu des dispositions de l'article 13 par. 2 du Protocole privilèges et immunités (PPI), annexé aux traités européens et de l'article 2 point b) du règlement (Euratom, CECA, CEE) n° 549/69 du Conseil du 25 mars 1969 (JO L 74 du 27 mars 1969, p. 1).

*Il importe, à présent, d'examiner les conditions qui président à l'ouverture du droit à l'allocation chômage.*

#### B- Les conditions d'ouverture du droit à l'allocation chômage de l'UE

Ces conditions sont définies dans la réglementation de commun accord de 1989 ainsi que dans le règlement (CECA, CEE, Euratom) n° 88/91 de la Commission du 13 janvier 1988. Dans ce cadre, l'ancien agent temporaire (*art. 2 RAA*) ou contractuel (*art. 3 bis RAA et 3 ter RAA*) peut bénéficier d'une allocation chômage, si et seulement s'il remplit les conditions suivantes (*art. 28 bis par. 2 RAA et 96 par. 2 RAA; art. 4 RC*):

<sup>85</sup> En l'espèce, les autorités habilitées à conclure les contrats (AHCC), dans le jargon administratif communautaire, des institutions de l'UE, telles que définies à l'art. 1<sup>er</sup> ter du statut.

<sup>86</sup> Et donc de l'art. 96 RAA, par analogie.



- se trouver sans emploi après la cessation de ses fonctions. La fin de contrat ne peut être consécutive à une démission (*art. 48 du statut*) ou à une résiliation de contrat, pour motif disciplinaire (*art. 49, 50 et 50 bis RAA*). Les titulaires de pension d'ancienneté (*art. 39 RAA*) ou d'invalidité (*art. 33 RAA*) ne peuvent bien entendu pas bénéficier de cette allocation;
- avoir accompli une durée effective de service d'au moins six mois<sup>87</sup>, dans une ou plusieurs institutions de l'UE, comme agent temporaire ou contractuel;
- ne pas avoir maintenu le versement de ses contributions sociales dans un régime national, pendant la période d'activité auprès d'une institution ou d'un organe de l'UE (*art. 112 RAA*);
- être inscrit comme demandeur d'emploi auprès du service national de l'Etat membre de résidence. Un ancien agent ne peut donc s'établir en dehors d'un des vingt-huit Etats membres de l'UE et percevoir l'allocation chômage. Cette obligation découle de la complémentarité du régime de l'UE avec les systèmes de couverture des Etats membres;
- demander la couverture sociale auprès des services nationaux compétents (chômage, risques de maladie, allocations familiales), dès la cessation du contrat communautaire;
- attester mensuellement la régularité de son inscription comme demandeur d'emploi;
- déclarer mensuellement les prestations sociales (allocations de chômage, allocations familiales, indemnités de maladie, indemnités de grossesse, etc.), de même nature, perçues des autorités nationales, dans une approche de complémentarité du système communautaire.

De manière plus précise, afin de bénéficier de la couverture chômage, l'ancien agent doit présenter à l'institution européenne, dont il relevait, une déclaration (*art. 1<sup>er</sup> du règlement n°88/91 précité*), huit jours après la fin de son contrat. Il est prévu que ce document mentionne sa résidence dans un Etat membre de l'UE (avec son adresse) et confirme son statut de demandeur d'emploi. L'ancien agent est tenu, par ailleurs, dans un délai de trente jours après la fin de son contrat, de s'inscrire comme demandeur

---

<sup>87</sup> On doit noter que les périodes de congé de convenance personnelles (CCP), de congé pour service national ou de congé sans rémunération, ne peuvent être décomptées dans les six mois de service minimum qui ouvrent droit à l'allocation de chômage (*art. 1<sup>er</sup> RC*).

d'emploi auprès des services compétents<sup>88</sup> et de leur demander les prestations chômage, lorsque la législation du lieu de résidence le prévoit (*art. 2 du règlement n°88/91 précité*). Il doit également soumettre au service national d'emploi une attestation de son inscription comme demandeur d'emploi et la renvoyer au plus vite à l'institution, dont il relevait à la fin de son contrat (*art. 3 et 4 du règlement n°88/91 précité*). L'ancien agent a pour obligation de se soumettre à tous les contrôles requis par la législation de son lieu de résidence pour bénéficier de l'allocation chômage (*art. 5 du règlement n°88/91 précité*). Enfin, il est tenu, à partir du deuxième mois après la fin de son contrat, de faire remplir une attestation mensuelle, par les services d'emploi de son lieu de résidence qui précise son statut de demandeur d'emploi, confirme le fait qu'il s'est soumis aux contrôles requis par la législation nationale et s'il a droit aux prestations chômage de son lieu de résidence<sup>89</sup> (*art. 6 du règlement n°88/91 précité*).

*Après avoir vu les conditions de l'octroi de l'allocation chômage, examinons la méthode de calcul du montant de cette allocation et de la durée pendant laquelle le droit est ouvert.*

#### C- Le montant et la durée de l'allocation de chômage

Depuis 2004, la période d'indemnisation par l'assurance chômage de l'Union européenne, correspond à un tiers de la durée du contrat, et au maximum à trois ans, à dater de la cessation de fonction. Il semble que l'objectif du plafonnement du bénéfice de l'allocation à 1/3 de la durée du contrat, soit de diminuer la période d'indemnisation à la charge du régime; afin de garantir l'équilibre financier du fonds de chômage. Les articles 28 bis par. 3 RAA et 96 par. 3 RAA fixent le montant de l'allocation chômage par référence au traitement de base de l'agent, au moment de la cessation de service:

- a) 60 % du traitement de base pendant une période initiale de douze mois,
- b) 45 % du traitement de base du treizième au vingt-quatrième mois,
- c) 30 % du traitement de base du vingt-cinquième au trente-sixième mois.

Le statut prévoit une limite inférieure et supérieure pour cette allocation. Le plafonnement supérieur ne s'applique qu'à partir du septième mois de prestation; alors que le minimum s'applique immédiatement; ce qui n'était pas les cas avant le 1<sup>er</sup> mai 2004

<sup>88</sup> ACTIRIS en région Bruxelles capitale, ANPE en France etc.

<sup>89</sup> Montant et durée.

(art 28 bis par. 4 RAA et 96 par. 4 RAA). Ces limites sont différentes pour les agents temporaires (minimum de 1425,79 EUR et maximum de 2851,59 EUR. Cf. art. 28 bis par.4 RAA<sup>90</sup>) et pour les agents contractuels (minimum de 1069,34 EUR et maximum de 2138,67 EUR. Cf. art. 96 par. 4 RAA<sup>91</sup>). Par dérogation à l'article 96 par. 3 RAA, l'article 136 par. 1<sup>er</sup> RAA fixe des limites différentes pour les assistants parlementaires accrédités<sup>92</sup>. Toutes ces limites sont mises à jour annuellement, dans le cadre de la procédure d'actualisation, prévue à l'article 65 du statut.

On doit noter que le calcul de l'allocation chômage se fait en trentièmes des sommes précitées pour les jours à indemniser (art. 27 RAA et art. 16 de l'annexe VII du statut). Les bénéficiaires sont payés en EUR, à l'instar des agents actifs et des pensionnés de l'UE, le 15 de chaque mois.

Cette allocation et les droits qui en découlent, ne sont pas affectés du coefficient correcteur de l'Etat membre dans lequel l'intéressé justifie avoir son domicile (art. 28 bis par. 6 et 96 par. 6 RAA), à la différence de la situation qui a prévalu jusqu'au 30 avril 2004.

*Après avoir examiné le dispositif d'indemnisation prévu par le régime de chômage de l'UE, il importe de continuer cette recherche par la présentation des droits qui découlent de la couverture chômage.*

## **II- La couverture sociale des bénéficiaires de l'allocation chômage de l'UE**

*Examinons tout d'abord les différentes allocations liées au régime de chômage; puis la liquidation des droits des agents, à l'expiration de leur contrat.*

<sup>90</sup> Actualisation 2016 des rémunérations et des pensions des fonctionnaires et autres agents de l'UE ainsi que des coefficients correcteurs dont sont affectées ces rémunérations et pensions, document COM (2016) 717, annexe, p. 6 (point 10.1).

<sup>91</sup> Actualisation 2016 des rémunérations et des pensions des fonctionnaires et autres agents de l'UE ainsi que des coefficients correcteurs dont sont affectées ces rémunérations et pensions, document COM (2016) 717, annexe, p. 7 (point 13.1).

<sup>92</sup> Actualisation 2016 des rémunérations et des pensions des fonctionnaires et autres agents de l'UE ainsi que des coefficients correcteurs dont sont affectées ces rémunérations et pensions, document COM (2016) 717, annexe, p. 7 (point 13.3): "**Montant des limites inférieure et supérieure pour l'allocation de chômage visées à l'article 136 du régime applicable aux autres agents, applicable à partir du 1er juillet 2016: 940,79 EUR (limite inférieure), 2213,62 EUR (limite supérieure).**"

A- Les différentes allocations, liées au régime de chômage de l'UE

*On a pu opérer une distinction entre la couverture maladie, d'une part; et les autres allocations et indemnités, prévues dans le statut, d'autre part.*

I- *La couverture maladie communautaire (RCAM)*

Les bénéficiaires du régime de chômage de l'UE sont couverts par le régime commun d'assurance maladie de l'UE (RCAM)<sup>93</sup>, conformément à l'article 72 du statut. Toutefois, le régime communautaire d'assurance maladie intervient comme une assurance complémentaire et l'intéressé doit introduire ses demandes de remboursement dans le régime général de son Etat de résidence. En cas de refus d'affiliation par un régime national, le régime communautaire intervient alors à titre primaire.

A la différence des fonctionnaires et agents en activité ou pensionnés, on doit aussi noter que l'UE ne prélève pas la contribution au RCAM sur l'allocation chômage des anciens agents (art. 28 bis par. 5, 3<sup>ème</sup> § RAA et art. 96 par. 5, 3<sup>ème</sup> § RAA). Le financement de l'assurance maladie<sup>94</sup> des agents précités, est imputé au fonds de chômage, pendant toute la période où l'allocataire est couvert par le régime de chômage de l'UE. Par conséquent, elle est financée par les contributions chômage des agents temporaires et contractuels actifs.

*Abordons les dispositions qui encadrent le versement des autres allocations et indemnités prévues dans le statut aux bénéficiaires du régime de chômage de l'UE.*

2- *Les autres allocations et indemnités prévues dans le statut*

Les bénéficiaires du régime communautaire de chômage ont également droit aux allocations familiales communautaires (allocation pour enfants à charge, allocation de foyer et allocation scolaire), en complémentarité des dispositifs de l'Etat membre du lieu de résidence (art. 67 du statut et art. 1<sup>er</sup>, 2 et 3 de l'annexe VII du statut). Ainsi, toute allocation de même nature doit être demandée au niveau national et déclarée au niveau de l'UE. Elle vient en déduction des allocations européennes, en cas de

<sup>93</sup> Cf. Andreone F. "Les quatre piliers du régime de sécurité sociale des fonctionnaires et agents de l'Union européenne" in Revue Française d'Administration Publique (RFAP) n° 158, p. 577.

<sup>94</sup> Cotisation employeur et employé.

différence de niveau (*art. 28 bis par. 5 RAA et 96 par. 5 RAA, art. 8 RC*).

En revanche, les anciens agents ne peuvent continuer à percevoir l'indemnité de dépaysement et/ou d'expatriation (*art. 69 statut et annexe VII du statut*), l'allocation de naissance (*art. 74 du statut*) ni d'aucune autre indemnité liée à la nature des fonctions exercées, à l'instar de l'indemnité de management (*art. 44 par. 2 du statut*), puisqu'ils ne sont plus en activité.

*Après l'examen de la couverture sociale des bénéficiaires de l'allocation chômage communautaire; notre papier aborde la problématique de la liquidation des droits des anciens agents, à l'expiration de leur contrat.*

**B- La liquidation des droits des anciens agents de l'UE, au moment de la cessation de leur service**

*Pour présenter cet aspect, notre papier s'intéresse, en premier lieu à la liquidation des droits à pension des agents, à l'expiration de leur contrat; puis, en second lieu, à la liquidation des autres droits acquis pendant la période d'activité.*

**1- *La liquidation des droits à pension, accumulés pendant la période d'activité***

La liquidation des droits à pension de l'agent, en fin de contrat, n'est pas imputée au fonds de chômage, à la différence de l'assurance maladie. Cette liquidation est prise en charge par le régime des pensions communautaire et par conséquent par le budget de l'Union européenne, dans le contexte du service annuel des pensions.

Les contributions pensions de l'agent et de l'employeur (29,4% du traitement de base<sup>95</sup>), accumulées pendant sa période d'activité (*art. 83 du statut*), lui sont restituées, actualisées, à la fin de son contrat. De facto, il existe deux manières de liquider les droits à pension de l'ancien agent, sur base de l'âge et du nombre d'années effectuées au service de l'UE.

Soit l'agent, dont le contrat prend fin, a atteint l'âge légal de la pension communautaire, fixé à 66 ans pour tous les agents recrutés à partir du 1er janvier 2014 (*art. 52, par. 1<sup>er</sup> point a) du statut*) et effectué au moins dix années de service; il a alors droit au versement d'une pension de l'UE, selon les conditions définies dans le statut (*art. 83 et 83 bis, annexe XII du statut*).

<sup>95</sup> Taux applicable à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2016.

Soit l'agent ne remplit pas les deux conditions qui permettent de bénéficier d'une pension communautaire: dans ce cas, le statut prévoit que l'agent, ayant travaillé plus d'un an au service des institutions a droit au transfert, vers un régime national, des cotisations pensions accumulées pendant sa période d'emploi au sein des institutions communautaires, augmentées de la part de l'employeur ("*transfer out*").

Par dérogation à cette règle générale du "*transfer out*", l'agent peut recevoir une *allocation de départ*, constituée par la somme de ses cotisations et de celles à la charge de l'employeur, actualisée et soumise à l'impôt communautaire, sur la base du taux appliqué sur le dernier salaire. L'agent qui a été au service de l'UE moins d'un an, peut choisir cette possibilité, pour autant qu'il n'ait pas transféré ses droits accumulés dans un régime national, vers le régime communautaire ("*transfer in*"). Sinon, il a également la possibilité d'opter pour l'application de la procédure de droit de "*transfer out*".

Il existe deux autres situations spécifiques pour lesquelles le statut permet à l'agent de percevoir une allocation départ, à la cessation de son activité, au lieu de bénéficier d'un transfert des droits vers un régime national. C'est tout d'abord le cas pour l'agent qui, ayant effectué au moins un an de service, a continué à cotiser personnellement dans un régime public ou privé national pendant son service auprès de l'UE, en vue de la constitution ou du maintien de ses droits à la pension (*art. 12, par. 2, de l'annexe VIII du statut et art. 12, par. 1b, de l'annexe VIII du statut*). C'est également le cas pour l'agent temporaire<sup>96</sup> qui, ayant effectué au moins un an de service, a demandé à l'institution d'effectuer les versements qu'il est tenu de faire pour la constitution ou le maintien de ses droits à la pension dans son pays d'origine (*art. 42 RAA*). Dans cette-dernière situation, les versements effectués auprès d'une caisse nationale de pensions, par le régime communautaire, seront déduits de l'allocation de départ.

*On doit aussi aborder les autres droits des agents en fin de contrat, à liquider, au moment de la cessation du service.*

## *2- La liquidation des autres droits, au moment de la cessation d'activité de l'agent*

Outre la liquidation des droits à pension, l'agent, dont le contrat prend fin, a droit au remboursement des frais de déménagement entre son lieu d'affectation et son lieu d'origine, ainsi que les frais de voyage pour lui-même et les personnes à sa charge, dans les

<sup>96</sup> A l'exclusion des agents contractuels.

conditions définies par le statut (*art. 7, 8 et 9 de l'annexe VII du statut*). Il a également droit à une indemnité de réinstallation, s'il s'installe à plus de 70 kms de son lieu d'affectation (*art. 6, annexe VII du statut*).

L'agent qui n'a pas épuisé son congé annuel au moment de la cessation de ses fonctions, pour des raisons non imputables aux nécessités du service, a également droit au remboursement des jours de congé annuel non pris (*art. 4 de l'annexe V du statut*).

A la fin de son contrat, l'ancien agent continue de pouvoir scolariser ses enfants à l'Ecole européenne (EE); toutefois, il doit prendre à sa charge le minerval et les frais de transport pour chacun de ses enfants. Il ne peut plus bénéficier du service des crèches et garderies des institutions européennes, à compter de la fin de son contrat.

*Après avoir présenté la couverture sociale des anciens agents, au moment de la cessation du service; ce papier examine plus précisément les aspects financiers et comptables du fonds de chômage de l'Union européenne.*

### **III- Le fonds de chômage de l'UE**

*Le RAA<sup>97</sup> prévoit que le fonds de chômage des agents temporaires et contractuels de l'UE est commun à toutes les institutions, organes et agences de l'UE. Le texte dispose que la gestion de ce fonds est assuré par la Commission européenne à qui il confie la responsabilité de l'ordonnancement de toutes les dépenses découlant de l'application des dispositions prévues dans les articles 28 bis RAA et 96 RAA. On peut observer que cette situation est similaire à celle du régime maladie, géré par la Commission pour le compte de toutes les institutions.*

*Le fonds de chômage des anciens agents de l'UE utilise deux instruments de gestion: un compte hors budget pour l'encaissement des recettes des institutions et le paiement des allocations chômage et plusieurs comptes à terme hors budget, afin de placer les surplus cumulés sur le compte courant.*

*Notre texte aborde les recettes, les dépenses et l'équilibre du fonds de chômage de l'Union européenne.*

#### **A- Les recettes du fonds de chômage**

<sup>97</sup> Art 28 bis par. 7 RAA et 96 par. 7 RAA.



A l'instar du fonds de pension ou du régime maladie des personnels de l'UE, le fonds de chômage de l'UE est financé pour 1/3 par les contributions de l'employé et pour 2/3 par celles qui incombent à l'employeur, l'Union européenne (*art. 28 bis par. 7 RAA et art. 96 par. 7 RAA*). L'agent en activité contribue pour 0,81% de son traitement de base<sup>98</sup>, après un abattement forfaitaire de 1296,18 EUR pour les agents temporaires<sup>99</sup>; et de 972,14 EUR pour les agents contractuels<sup>100</sup>. La contribution chômage est prélevée et déduite mensuellement du traitement de l'intéressé et versée au fonds de chômage. L'institution de rattachement de l'agent verse deux fois le montant payé par celui-ci au fonds de chômage. Par conséquent, la contribution totale pour l'assurance chômage (part employé et employeur) est de 2,43% du traitement de base mensuel de l'agent en activité, après application de l'abattement forfaitaire. On doit remarquer que le niveau de contribution au régime, a été doublé par rapport à la situation qui prévalait avant le 1<sup>er</sup> mai 2004, avec une contribution totale de 1,2% du traitement de base (0,4% du traitement de base, à la charge de l'agent; et 0,8% à la charge de l'employeur); afin d'assurer la solidité des recettes et la viabilité du fonds.

Le montant des contributions versées par les institutions (part employeur et employé) est inscrit sur un compte spécial hors budget intitulé "fonds spécial de chômage" (*art. 28 bis par. 7 RAA et 96 par. 7 RAA; art. 11 RC*) Le statut prend également le soin de définir quand les institutions doivent verser leur contribution au fonds de chômage, à savoir, au plus tard, huit jours, après le paiement des rémunérations des agents, soit vers le 23 du mois courant.

*Après les recettes du fonds de chômage, il convient de présenter les dépenses qui incombent à ce dispositif.*

#### B- Les dépenses du fonds de chômage

Le paiement de l'allocation chômage et de l'ensemble des allocations familiales (allocation de foyer, allocation pour enfants à charge et allocations scolaires), déduction faite de toutes les prestations sociales perçues au niveau national aux bénéficiaires du régime, est imputé sur le fonds spécial de chômage (*art. 10 par. 1<sup>er</sup> RC*).

<sup>98</sup> La contribution de l'employé était fixée à 0,4% du traitement de base avant le 1<sup>er</sup> mai 2004.

<sup>99</sup> Actualisation 2016 des rémunérations et des pensions des fonctionnaires et autres agents de l'UE ainsi que des coefficients correcteurs dont sont affectées ces rémunérations et pensions, document COM (2016) 717, annexe, p. 7 (point 13.2).

<sup>100</sup> Idem, p. 6 (point 10.2).

Ce fonds est également débité mensuellement, en faveur du compte spécial hors budget "régime commun d'assurance maladie des Communautés", d'un montant correspondant à la somme des contributions employeur et employé (5,1%) au régime maladie, calculé à partir du traitement de base de l'agent, pris en considération pour la liquidation de la dernière rémunération servie à l'intéressé, avant la fin de son contrat. Cette contribution est versée aussi longtemps que l'agent bénéficie de l'allocation chômage (art 10 par. 2 RC).

*Après avoir présenté les recettes et les dépenses du fonds de chômage, on doit examiner l'évolution de l'équilibre financier de l'assurance chômage communautaire.*

#### C- L'équilibre du fonds de chômage

*Il est prévu que la Commission présente un rapport sur l'état financier du régime (art. 28 bis par. 11 RAA et 96 par. 11 RAA); afin de vérifier l'équilibre du fonds et d'adapter les contributions, si nécessaire. A ce jour la Commission a produit trois rapports sur l'évolution du fonds spécial de chômage. Le premier présente la période 1985-2005; le second traite des années 2006-2008 et le dernier couvre 2009 à 2015. Outre l'évolution des comptes, il importe de présenter les instruments qui permettent à l'exécutif européen d'assurer l'équilibre prévu par le statut, à moyen et long terme.*

##### 1- *L'évolution du fonds entre 1985 et 2015*

##### a- *Le premier régime du fonds de chômage (1985-2004)*<sup>101</sup>

Entre 1985 et 1989, les dépenses du fonds démarrent faiblement, en moyenne 600.000 EUR par an, Elles triplent, en moyenne, pour s'établir à 1,7 million EUR, entre 1990 et 1994; et augmentent encore légèrement entre 1995 et 1999; pour se fixer, en moyenne, à 2, 2 millions EUR par an. La période entre 2000 et 2004 se caractérise par un niveau moyen de dépense de 4,2 millions d'EUR. On peut donc constater que les dépenses du régime ont été multipliées par sept en vingt ans; ce qui correspond à une augmentation du personnel non fonctionnaire, au sein des institutions européennes.

<sup>101</sup> COM (2007) 4 du 16 janvier 2007, *Rapport 1985-2005 sur la situation financière du régime d'assurance chômage communautaire en faveur des anciens agents temporaires ou contractuels se trouvant sans emploi après la cessation de leurs fonctions auprès d'une Institution des Communautés européennes* (voir articles 28 bis et 96 du Régime applicable aux autres agents des Communautés européennes - R.A.A.), 25 pages.

Pendant cette période, les recettes ont largement couvert les dépenses et dégagées un excédent (y inclus les intérêts) de 500.000 EUR, par an, en moyenne, entre 1985 et 1994. Il est porté à 1 million, par an, entre 1995 et 1999. En revanche, le fonds connaît un léger déficit de 450.000 EUR, en moyenne, entre 2000 et 2004<sup>102</sup>, pour dégager un excédent d'un peu plus de 900.000 EUR, en 2005. L'excédent cumulé du fonds spécial de chômage est d'un peu plus de 9,2 millions EUR en 2005; ce qui correspond à 18,4 mois de fonctionnement par rapport aux dépenses de cette même année.

On peut donc conclure que les contributions ont largement permis de couvrir les prestations chômage, malgré un léger déficit moyen sur les cinq dernières années. Dès 2005, il est clair que la révision du statut du 22 mars 2004, créant le statut d'agent contractuel et l'adoption de nouvelles conditions d'indemnisation des agents, aura des répercussions sur le fonds. Toutefois, le rapport de la Commission considère que le nouveau régime, adopté en 2004, devrait atteindre son rythme de croisière en 2007/2008. Il souligne également que la fin des contrats d'agents contractuels recrutés massivement en 2004 et 2005 (trois ans de contrat maximum cf. dispositions de l'art. 88 RAA<sup>103</sup>) et l'arrivée d'une nouvelle Commission en 2004 (renouvellement des agents temporaires affectés auprès des cabinets des Commissaires), introduisent des incertitudes quant aux évolutions futures.

*Si la situation du fonds jusqu'à 2004 semble largement favorable, on doit se pencher sur la période de transition qui commence cette année-là pour déterminer les effets de la révision statutaire de 2004 sur les comptes de l'assurance chômage.*

- b- La phase de transition entre l'ancien et le nouveau régime, suite à la révision du statut du 22 mars 2004 (2005-2008)<sup>104</sup>

Suite à la révision du statut en 2004, les nouvelles règles d'indemnisation des bénéficiaires et la création du statut de

<sup>102</sup> Il s'agit d'une moyenne. Il a dégagé un léger excédent en 2002 et 2003, mais des déficits d'environ un million EUR en 2000, 2001 et 2004, pour revenir à un excédent en 2005.

<sup>103</sup> La révision du statut du 22 octobre 2013 a modifié cette disposition et portée la durée maximum statutaire des agents contractuels relevant de l'art .3ter du RAA à six ans.

<sup>104</sup> COM (2010) 449 du 31 août 2010, *Rapport 2006-2008 sur la situation financière du régime communautaire d'assurance contre le chômage en faveur des anciens agents temporaires et agents contractuels se trouvant sans emploi après la cessation de leurs fonctions auprès d'une institution de l'Union européenne*, 11 pages.

contractuel, ont impacté le niveau de contribution au fonds, la population couverte ainsi que les critères d'éligibilité, pour l'ouverture des droits. Ainsi, on peut considérer que le fonds de chômage est entré de manière graduelle dans la pleine application des dispositions statutaires adoptées en 2004 (*nouveau régime de chômage*), marquée par l'accroissement du nombre de bénéficiaires potentiels.

On a pu constater que les recettes du fonds ont presque doublé entre 2005 et 2008, passant de 6,6 millions EUR à 12 millions EUR. Elles ont augmenté fortement en 2006 et plus graduellement en 2007, en raison de la montée en puissance du nombre d'agents contractuels, au sein des institutions et des agences de l'UE. En revanche, il existe un décalage, dans le temps, avec les dépenses qui ont augmenté à partir de 2007. En effet, le recrutement d'agents contractuels sur la période 2004-2007 s'est traduit par une augmentation des recettes, sans effet immédiat sur les dépenses; alors que les premières fins de contrats et l'ouverture des droits au chômage ont provoqué une forte augmentation des dépenses, à compter de 2007. Ainsi, le surplus annuel du fonds de chômage est passé de 750 000 euros en 2005 à 3,4 millions euros en 2006 et 2,3 millions EUR en 2007, lequel s'est ensuite traduit par un léger déficit de 330 000 euros en 2008. Enfin, la réserve du fonds est passée de 9,2 millions EUR, en 2005, à 16,1 millions EUR, en 2008; ce qui équivaut à seize mois de fonctionnement par rapport aux dépenses de 2008.

Dans son rapport sur la période de 2005-2008, la Commission considère que le fonds de chômage n'est pas encore en vitesse de croisière, notamment eu égard au nombre de bénéficiaires qui pourrait croître dans le futur.

*Après la période de transition des années 2004-2008; il importe d'étudier l'évolution du fonds entre 2009 et 2015, sur base de la mise en œuvre de la politique du personnel des institutions.*

c- 2009-2015: une période marquée par le déficit du fonds et la réduction de la réserve<sup>105</sup>

Les recettes du fonds ont continué à augmenter de manière régulière entre 2009 et 2015, passant de 13,4 millions EUR à 21,7

<sup>105</sup> COM (2016) 754 du 5 décembre 2016, *Rapport 2009-2015 sur la situation financière du régime d'assurance contre le chômage en faveur des anciens agents temporaires ou contractuels et des assistants parlementaires accrédités se trouvant sans emploi après la cessation de leurs fonctions auprès d'une institution de l'Union européenne*, 19 pages.

millions EUR, contre seulement 11,2 millions EUR en 2008 et 6,7 millions en 2005.

On peut remarquer que l'augmentation des dépenses a été encore plus forte que celle des recettes. On est passé de 17,2 millions EUR, en 2009, à 24 millions, en 2015, contre 11,2 millions EUR en 2008 et 6,7 millions EUR, en 2005. Par conséquent, ces années ont été marquées par un déficit du régime qui s'est élevé à 4,3 millions EUR en 2009, pour diminuer à 1 million en 2013<sup>106</sup>, et repartir à la hausse en 2014 (4,8 millions EUR) et 2015 (3 millions EUR). Cette situation s'explique par plusieurs facteurs. De manière générale, le nombre d'allocataires a augmenté de + 9% sur la période 2009-2015. Plus précisément, on doit mentionner que l'intégration des assistants parlementaires accrédités dans le RAA, sous le statut d'agent contractuel, par la révision du statut du 23 février 2009<sup>107</sup>, n'a été accompagnée d'aucune modification des paramètres fondamentaux du fonds de chômage. Ce changement a fait peser une charge supplémentaire sur le fonds, notamment après les élections de juin 2014. A partir de cette date, six cents assistants parlementaires et deux cents agents temporaires des groupes politiques ont bénéficié de l'ouverture de leurs droits au chômage communautaire. La Commission estime d'ailleurs que la balance nette entre contributions et bénéfices, versées à la catégorie des anciens assistants parlementaires accrédités, sur la période 2011-2015, est déficitaire d'environ 11,4 millions EUR. Par ailleurs, l'allocation moyenne des anciens agents a globalement augmenté de manière importante, en particulier en 2014 et 2015 (+ 23% entre 2009 et 2015). En outre, la durée d'indemnisation par le fonds de chômage a augmenté de + 45%; passant de 6,9 mois, en 2009, à 10 mois, en 2015. A l'inverse, la modification de l'article 88 RAA, dans le contexte de la révision du statut du 22 octobre 2013<sup>108</sup>, qui a porté la durée maximum des contrats pour les agents contractuels des institutions, de trois à six ans; a eu pour conséquence de diminuer le nombre de bénéficiaires de l'allocation chômage, du moins jusqu'à fin 2017. Ce changement, s'il a eu un effet positif dans l'immédiat, n'a pas inversé la tendance déficitaire et ne fait que reporter le problème de l'ouverture des droits à chômage des anciens agents contractuels, notamment de la Commission, à l'échéance 2017-2018.

<sup>106</sup> A noter que la réduction significative du déficit en 2012 est due à une recette exceptionnelle en provenance de l'agence EUIPO ayant remboursé un montant de 1,2 millions EUR, suite à la réintégration d'une vingtaine d'agents en application d'une décision de justice.

<sup>107</sup> Cf. Supra.

<sup>108</sup> Règlement (UE, Euratom) n° 1023/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013, publié au JOUE L 287 du 29 octobre 2013, p. 15.

La conséquence de cette situation est la réduction de la réserve qui est passé de 16,1 millions, en 2008 à un peu plus de 2 millions, en 2015; ce qui correspond à seulement trois mois de fonctionnement de l'assurance chômage contre seize mois, en 2008.

*.Dans ce contexte, il est par conséquent nécessaire de s'interroger sur les évolutions et les perspectives du fonds de chômage, au-delà de 2015, en référence aux évolutions de la gestion du personnel des institutions et organes de l'UE.*

d- Les perspectives du fonds de chômage, au-delà de 2015

La Commission vient d'adopter le rapport qui couvre la période 2009-2015. Pour 2016, l'exécutif européen estime que le fonds pourrait redevenir excédentaire, avec la forte diminution du nombre d'anciens assistants parlementaires bénéficiaires de l'allocation chômage; alors que l'effet de l'allongement de la durée maximum des contrats d'agents contractuels continue à se faire sentir. Ce double effet pourrait permettre de reconstituer partiellement la réserve, en 2016 et 2017. Toutefois, le rapport de la Commission considère que la situation reste très incertaine, à moyen terme, en raison de l'augmentation de l'allocation moyenne; de l'accroissement prévisible du nombre d'agents contractuels en fin de contrat, après six ans, à partir de 2017; de l'augmentation continue des agents temporaires des agences de l'UE qui bénéficient de la couverture chômage, tendance observée depuis 2013; et d'un nouveau pic prévisible de dépenses, lié à la fin de la législature du Parlement européen, à partir de juin 2019.

Devant cette situation inédite, la Commission a décidé de créer un groupe de travail pour assurer un suivi régulier de la situation financière du régime. Par ailleurs, elle envisage d'utiliser la possibilité, offerte par le statut d'adapter le niveau de contribution au fonds de chômage. Elle propose un accroissement de 0,1% de la contribution sur base du salaire net; ce qui fait un total de 0,3%, avec la part de l'employeur<sup>109</sup>. L'exécutif communautaire estime que cette mesure permettrait d'assurer l'équilibre du fonds à moyen terme, conformément aux dispositions statutaires.

*Pour terminer, on doit présenter les instruments qui peuvent être utilisés par la Commission et les institutions pour s'assurer de l'équilibre budgétaire du fonds de chômage.*

<sup>109</sup> Elle passerait ainsi de 2,43% à 2,73% du traitement de base.



2- *Les instruments qui permettent d'adapter les paramètres du régime de chômage, afin de garantir l'équilibre du fonds*

En premier lieu, il est possible de relever le niveau de contribution (employeur et employé), en cas de déséquilibre (*art. 28 bis par. 11 RAA et art. 96 par. 11 RAA*). La Commission décide alors, par voie d'acte délégué, conformément aux articles 111 et 112 du statut. La procédure des actes délégués (*art. 290 TFUE*) permet à l'exécutif européen d'adapter le taux de contribution au régime (*art. 28 bis par 7 RAA et 96 par; 7 RAA*), sans l'adoption d'un acte de l'autorité législative. A la différence de l'article 72 par. 1<sup>er</sup> 3<sup>ème</sup> § du statut qui fixe un plafond de contribution de 2% maximum du traitement de base de l'agent<sup>110</sup>, pour financer le régime maladie; les articles 28 bis RAA et 96 RAA ne prescrivent aucune limite au pouvoir d'adaptation du niveau de la contribution, attribué par le statut à la Commission. Il s'agit d'ailleurs de la solution qui est préconisée par l'exécutif communautaire dans le rapport adopté en 2016, sur le bilan financier du fonds de chômeurs 2009-2016. Cette approche est relativement simple à mettre en œuvre et n'implique pas le passage par la procédure législative ordinaire qui peut s'avérer très lourde dans les domaines techniques.

On doit noter que le doublement du niveau de contribution au régime, intervenu le 1<sup>er</sup> mai 2004, résulte d'une révision du statut par la procédure législative alors d'application<sup>111</sup> et non par l'adoption d'un acte délégué, procédure qui n'existait pas en 2004.

En dehors du niveau de contribution, la Commission et l'autorité législative peuvent modifier les autres paramètres du régime de chômage de l'UE (durée de l'indemnisation, limitation par rapport à un pourcentage de la durée de contrat, droits aux allocations familiales communautaires, prise en charge de la contribution maladie, etc.), en révisant le texte statutaire, par le biais de la procédure législative ordinaire (*art. 336 TFUE*). Cette procédure est nettement plus lourde que le recours aux actes délégués, prévus par les articles 111 et 112 du statut. Elle n'a donc logiquement pas été retenue dans le dernier rapport de la

<sup>110</sup> En dessous de ce plafond, la contribution est fixée par l'art.3 de la réglementation commune relative à la couverture du risque maladie des fonctionnaires des Communautés européennes, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2005. Elle est aujourd'hui de 5,1% du traitement de base de l'agent, dont 1/3 à la charge de celui-ci. Le niveau peut être revu par la modification de la RC, par le commun accord des institutions telles que définies dans le statut.

<sup>111</sup> Décision par le Conseil, après consultation du Parlement européen, sur proposition de la Commission (*art. 283 TCE*)



Commission sur le bilan financier du fonds de chômage, pour remédier aux déséquilibres constatés.

Avec ces deux instruments, la Commission et le législateur ont les moyens d'agir concrètement pour rétablir l'équilibre financier et reconstituer la réserve du fonds, si nécessaire.

## Conclusion

*Le régime chômage de l'UE a accompagné la précarisation de la fonction publique européenne, en particulier, depuis 2004, et le fort accroissement du nombre de contractuels, au sein des services de la Commission et des agences européennes.*

*Si le régime de prestations semble satisfaisant, la pérennité du fonds passe toutefois par l'équilibre des comptes et la reconstitution d'une réserve financière. Dans son dernier rapport, la Commission propose d'adapter très légèrement le niveau des contributions, afin de faire face à l'accroissement de l'ouverture des droits au chômage, sans pour autant envisager de reconsidérer les paramètres du système et le niveau de prestation.*

*Par ailleurs, afin de maintenir le fonds en équilibre, il pourrait être envisageable de définir un mécanisme qui permettrait une adaptation annuelle automatique du taux de contribution (part employeur et employé), liée aux performances du fonds l'année précédente; à l'instar du système annuel d'adaptation annuel du taux de contribution pension qui permet de maintenir l'équilibre actuariel du régime. En cas de déséquilibre persistant et important, la Commission et l'autorité législative pourraient toujours revoir les paramètres fondamentaux du régime.*